



**UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA (UNEB)
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO (PPG)
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS HUMANAS, CAMPUS I (DCH-I)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO DO
CONHECIMENTO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL (PGDR)**

ISABEL CRISTINA ARAÚJO DOS SANTOS

**CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA SEGUNDO A LRF:
despesas com pessoal do poder executivo no estado da Bahia
2000-2011**

SALVADOR

2012

ISABEL CRISTINA ARAÚJO DOS SANTOS

**CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA SEGUNDO A LRF:
despesas com pessoal do poder executivo no estado da Bahia
2000-2011**

Dissertação apresentada ao Programa de Políticas Públicas, Gestão de Conhecimento e Desenvolvimento Regional (PGDR) - Departamento de Ciências Humanas - *Campus I* (DCH-I), da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), como requisito final para a obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Roque P. da Silva
Coorientador: Prof. Ms. César Barbosa

**SALVADOR
2012**

FICHA CATALOGRÁFICA

S237

Santos, Isabel Cristina Araújo dos

Controle da gestão pública segundo a LRF: despesas com pessoal do poder executivo no estado da Bahia 2000-2011/Isabel Cristina Araújo dos Santos. Salvador, 2012.

141 f. : il.

Orientador: Prof. Dr. Roque P. da Silva

Dissertação (mestrado) - Universidade do Estado da Bahia, Departamento de Ciências Humanas, 2012.

1. Lei de Responsabilidade Fiscal. 2. Despesa com Pessoal. 3. Controle. Limites. 4. Avaliação de graduação – Universidade do Estado da Bahia. I. Universidade do Estado da Bahia. II. Silva, Roque P. da. III. Barbosa, César. IV. Título.

CDD: 354.37

CDU: 35

**CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA SEGUNDO A LRF:
despesas com pessoal do poder executivo no estado da Bahia
2000-2011**

Dissertação apresentada ao Programa de Políticas Públicas, Gestão de Conhecimento e Desenvolvimento Regional (PGDR) - Departamento de Ciências Humanas-*Campus I* (DCH-I), da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), como requisito para a obtenção do título de Mestre.

Aprovada em de 2012

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Roque Pereira da Silva (orientador) – Doutor em Ciências Empresariais
Universidade do Estado da Bahia (UNEB/DCH-I/PGDR)

Prof. Ms. César Barbosa (coorientador) - Mestre em Economia
Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS)

Prof. Dr. Luiz Carlos dos Santos – Doutor em Ciências Empresariais
Examinador Interno
Universidade do Estado da Bahia (UNEB)

Prof^a. Dr^a. Célia Oliveira de Jesus Sacramento – Doutora em Engenharia da
Produção
Examinador Externo
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

A DEUS, pela dádiva da vida.

Meus pais (*in memoriam*).

A minha amada filha, fonte de energia para minhas conquistas, esposo pelo afeto e companheirismo, irmãs e sobrinhos pelo carinho.

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. Roque Pereira da Silva - mais uma vez presente na minha trajetória acadêmica -, pela acolhida generosa e paciência com que conduziu minha orientação, sempre otimista e encorajador nos momentos difíceis de limitações.

Ao Prof. Mestre César Barbosa, que tão bem colaborou para a pesquisa dos dados com seu conhecimento, transmitindo segurança e tranquilidade no desenvolvimento da pesquisa.

Aos Professores Dr. Luiz Carlos dos Santos e Dr^a. Célia Oliveira de Jesus Sacramento, pelas contribuições deste trabalho, meus sinceros agradecimentos.

À Professora Dr^a. Ana Maria Ferreira Menezes, pelo segurança e seriedade na orientação das questões acadêmicas.

Aos professores do Mestrado em Políticas Públicas, Gestão do Conhecimento e Desenvolvimento Regional da Universidade do Estado da Bahia, meu eterno obrigada pela dedicação que tiveram ao ministrarem as disciplinas, oferecendo contribuições essenciais para a realização deste trabalho.

Aos colegas da Pós-graduação, por compartilharem as lutas e as esperanças.

Aos meus colegas Ademir Silva, Carla Renata Santos, José Agnaldo de B. Almeida, Edjane C. Almeida e Sônia P. Rebouças, pela solidariedade e companheirismo em face do desafio a se superar.

Aos meus chefes Prof. Emilson Gusmão Piau Santana e Sr^a Maria do Rosário Costa Muricy, pela compreensão e estímulo ao conhecimento.

Aos colegas de trabalho e amigos que partilharam dos momentos de construção deste trabalho.

Aos amigos Francisco Assis, Marisol Risos, Iraildes Muniz e Maísa Flores, que muito colaboraram para a concretização desta pesquisa.

À Universidade do Estado da Bahia (UNEB), por oferecer um currículo ligado ao interesse do Estado e a minha área de realização profissional .

A Lei de Responsabilidade Fiscal traz uma mudança institucional e cultural no trato com o dinheiro público, dinheiro da sociedade. Estamos gerando uma ruptura na história político-administrativa do País. Estamos introduzindo a restrição orçamentária na legislação brasileira.

Martus Tavares (2001).

RESUMO

A presente pesquisa teve por objetivo demonstrar o comportamento da Despesa com Pessoal, com foco nos limites estabelecidos pela Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), do Poder Executivo no Estado da Bahia, durante o período de 2000 a 2011. Esta lei tornou-se código de conduta para os administradores dos recursos públicos, abrangendo todos os poderes e entes federados. Adotou-se como metodologia o Estudo de Caso - com abordagens qualitativas e quantitativas -, pesquisa bibliográfica, documental e eletrônica para a coleta de dados nos Relatórios e Balanços do Estado -, disponíveis nos *sítes* da SEFAZ, TCE e STN. Apresentam-se o cenário socioeconômico e político que propiciou a criação da Lei, a sua relação com a Lei nº 4320/64, os pilares de planejamento, transparência, controle e responsabilização que a fundamentam, e especificamente, o controle da despesa com pessoal por meio de conceituação, limites e sanções relacionados à LRF. A apresentação e análise dos dados revelaram que a despesa com pessoal detém a maior parcela nos orçamentos; cumpriram-se os limites estabelecidos pela lei - com exceção do ano de 2009 -, e o gasto com a despesa líquida com pessoal evolui anualmente em proporção maior que a receita corrente líquida. Dos resultados obtidos conclui-se que o Estado necessita adotar, o mais breve possível, medidas para aumentar a arrecadação da receita, compatíveis com a flexibilidade do aumento das despesas de pessoal, objetivando alargar o hiato do percentual da relação despesa líquida com pessoal/receita corrente líquida e o limite prudencial definido pela lei, ao qual observou-se bem próximo no último ano da pesquisa.

Palavras-chave: Lei de Responsabilidade Fiscal. Despesa com Pessoal. Controle. Limites.

ABSTRACT

This research aims to demonstrate the behavior of Staff Expenses, focusing on the limitations set by the Supplementary Law Nr. 101/2000, the Fiscal Responsibility Law - LRF, for the State of Bahia Executive Branch of Government, from 2000 up to 2011. This major law has become a code of conduct for public resources managers, encompassing full powers and federal districts. The methodology adopted was case study with qualitative and quantitative approaches, complemented by documental and bibliographical research as well as consultation to State Reporting and General Balance data - available in SEFAZ, TCE and STN websites. The social, political and economic setting that urged on the law is depicted in relationship to Law Nr.4320/64, along with its remarkable pillars of planning, transparency, control and responsibility, and specifically the control of expenditure on staff through conception, limits and sanction related to the LRF. Data presentation and analysis have showed that staff expenses were responsible for the largest share in the budget; the limits abide by the law. – except 2009 – and the cost of net staff expenses evolves every year in greater proportion than current net income. The outcome is that the State must the soonest adopt measures in order to increase tax revenue consistent with the flexibility of the staff expenses raise, aiming at enlarging the gap between the net staff expense/net current income ratio and the prudential limit set by the law, to which it was remarkably close during the latest year of research.

Keywords: Fiscal Responsibility Law. Staff expenses. Control. Limits.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Estado da Bahia: Taxa de Crescimento anual do Dispêndio com a Dívida Pública, 2001 – 2011	86
Figura 2 – Estado Bahia: Relação Pessoal / Receita Corrente Líquida, 2000 – 2011	91

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1 –	Limites para as Despesas com Pessoal em % da Receita Corrente Líquida	63
Quadro 2 –	Elementos de Despesa de Pessoal	67
Tabela 1 –	Estado da Bahia - Demonstrativo da Execução Orçamentária por Agregado de Despesas Liquidadas 2000 – 2011	81
Tabela 2 –	Estado da Bahia - Demonstrativo da Execução Orçamentária por Agregado de Despesas Liquidadas 2000-2011 em percentuais	82
Tabela 3 –	Estado da Bahia - Demonstrativo da Despesa Liquidada de Pessoal do Poder Executivo 2000 – 2011	90

LISTA DE SIGLAS

ADCT – Atos das Disposições Constitucionais Transitórias

ARO – Antecipação de Receita Orçamentária

BAPREV – Fundo Previdenciário Social dos Servidores Públicos do Estado da Bahia

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

CAPPA – Conselho de Acompanhamento do PPA

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CF – Constituição Federal

CPF – Cadastro de Pessoa Física

CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica

DCH – Departamento de Ciências Humanas

EC – Emenda Constitucional

FEF – Fundo de Estabilização Fiscal

FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FMI – Fundo Monetário Internacional

FPE – Fundo de Participação do Estado

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

FUNPREV – Fundo Financeiro da Previdência Social dos Servidores Públicos do Estado da Bahia

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação

ICF – Módulo Gerencial do SICOF

ISS – Imposto Sobre Serviços

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

IPMF – Imposto Provisório sobre a Movimentação Financeira

LC – Lei Complementar

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MP – Medida Provisória

MSI – Modelo de Substituição de Importações

PAF – Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal

PAI – Plano de Ação Imediata

PASEB – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PEF – Programa de Estabilização Fiscal

PGDR – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Gestão do Conhecimento e Desenvolvimento Regional.

PIB – Produto Interno Bruto

PIS – Programa de Integração Social

PLC – Projeto de Lei da Câmara

PPG – Pró-Reitoria de Pesquisa e Ensino de Pós-Graduação

PPA – Plano Plurianual

PROES – Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária

QCM – Quadro de Cotas Mensal

REDA – Regime Especial de Direito Administrativo

RCL – Receita Corrente Líquida

RGF – Relatórios de Gestão Fiscal

RREO – Relatório Resumido da Execução Orçamentária

SICOF – Sistema de Informações Contábeis, Orçamentárias e Financeiras

STN – Secretaria de Tesouro Nacional

SAEB – Secretaria de Administração do Estado da Bahia

SEFAZ – Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia

TCE – Tribunal de Contas do Estado

TCM – Tribunal de Contas do Município

UNEB – Universidade do Estado da Bahia

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1 ANTECEDENTES DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – LRF	24
1.1 CENÁRIOS SOCIOECONÔMICOS E POLÍTICO NO PERÍODO 1980 - 1990	24
1.2 A LRF NO CONTEXTO DA REFORMA DO ESTADO	38
1.3 A RELAÇÃO ENTRE A LRF E A LEI 4320/64	43
2 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – LRF	46
2.1 CONCEITOS E COMPETÊNCIAS	46
2.2 TÓPICOS DA LRF	48
2.2.1 Instrumentos de Planejamento	48
2.2.2 Receita Pública	50
2.2.3 Despesa Pública	53
2.2.4 Transparência	54
2.2.5 Controle e Responsabilização	56
3 DESPESAS COM PESSOAL	58
3.1 ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DAS DESPESAS COM PESSOAL	58
3.2 CONCEITO DA DESPESA COM PESSOAL CONFORME A LRF	63
3.3 LIMITES DE GASTOS DA DESPESA COM PESSOAL	68
3.4 CONTROLE DAS DESPESAS COM PESSOAL	70
3.5 DESPESAS COM SERVIÇOS DE TERCEIROS	74
4 APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS: O CASO DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DA BAHIA	78
4.1 PROCEDIMENTOS PARA OBTENÇÃO DOS DADOS	78
4.2 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS	79
CONCLUSÃO	96
REFERÊNCIAS	104

ANEXOS

Anexo A – Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – Estabelece normas de finanças públicas voltados para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

Anexo B – Lei Complementar nº 131, de 27/05/2009 - Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho está contextualizado nos parâmetros da gestão das finanças públicas e disserta sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a qual propõe maior planejamento, transparência, controle e responsabilização das contas públicas de todos os poderes e entes federativos. Na temática do controle estabelecido pela lei, esta pesquisa propôs um recorte sobre o comportamento das despesas com pessoal do Poder Executivo do estado da Bahia, no período do ano da sanção da lei até o ano de 2011.

O Estado brasileiro tem enfrentado o desafio de reestruturar o seu aparato administrativo em função das mudanças sistemáticas dos padrões tecnológicos, da instabilidade dos mercados, das demandas sociais e do processo de globalização. Nesse sentido, a reordenação das finanças públicas do Estado visa promover uma adequação fiscal que atenda, de forma mais eficiente e proativa, às finalidades de implementação e gerenciamento das ações e políticas públicas consideradas prioritárias também pela sociedade - pré-requisito necessário e indispensável ao fortalecimento do Estado.

Para tanto, nos países desenvolvidos - e posteriormente nos da América Latina, em especial o Brasil -, fez-se necessária a discussão de temas referentes à responsabilidade fiscal, controle e redução dos gastos públicos e controle do endividamento. Nas décadas de 1980 e na primeira metade dos anos de 1990, o processo inflacionário e o descontrole fiscal repercutiram no aumento da dívida pública no Brasil.

A falta de controle efetivo trouxe consequências negativas para o desenvolvimento econômico do país, tais como: aumento da taxa de juros requerida pelos compradores de títulos públicos, redução dos níveis de investimentos, redução da taxa de criação de empregos, e, conseqüentemente, diminuição do bem-estar social.

O Estado é um agente indispensável para o atendimento das demandas da sociedade, em virtude de ser um ente regulador, promotor de desenvolvimento, responsável pela redistribuição de renda e por manter a economia estável. Além do desempenho das funções que lhe são típicas: fornecer e produzir bens e serviços públicos. As finanças públicas são um dos instrumentos utilizados para alcançar os

objetivos do Estado.

Segundo Pereira, J. conceituam-se finanças públicas:

É a atividade financeira do Estado orientada para a obtenção e o emprego dos meios materiais e de serviços para a realização das necessidades da coletividade, de interesse geral, satisfeitas por meio do processo do serviço público. (PEREIRA, J. p. 37)

O arcabouço legal que trata das finanças públicas é composto pelas principais leis: Constituição Federal (CF) de 1988, Lei do Orçamento n.º 4320/1964, e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) n.º 101/2000.

Em cumprimento ao Art. 163, inciso I da Constituição Federal - o qual determina que Lei Complementar deva dispor sobre Finanças Públicas -, foi aprovada em 01/05/2000 a Lei Complementar(LC) nº101/2000, cujo objetivo é estabelecer normas de finanças públicas direcionadas para a responsabilidade na gestão fiscal – subordinadas aos responsáveis pelo recurso público - com proposição de maior planejamento, transparência, controle e responsabilização das contas públicas de todos os poderes, limitando os abusos provadores de prejuízo ao erário público.

Quanto à Lei n.º 4320/64, Lei do Orçamento, acolhida pela Constituição Federal de 1988 com *status* de Lei Complementar, tem como finalidade deliberar normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços, definindo regras para a preparação e execução orçamentária dos entes federados.

As duas leis são fundamentais para a administração das finanças públicas.

A LRF estabelece controles mediante limites para a dívida consolidada, despesa com pessoal, garantia de valores e as operações de crédito, todas relacionadas com a Receita Corrente Líquida (RCL).

O descontrole dos gastos públicos - que provoca o engessamento do Estado, diminuindo sua capacidade para suprir as demandas da sociedade - aumenta o processo de exclusão social. As contas públicas, se controladas por intermédio do equilíbrio orçamentário, revigoram a capacidade do ente federativo ao executar as atividades e serviços de interesse público, fator essencial para o resgate da enorme dívida social existente no país.

Esse contexto releva a abrangência social do presente trabalho, ao versar sobre a necessidade do cumprimento da LRF pelos gestores públicos para obtenção

da qualidade de gestão fiscal responsável. Esta se obtém, entre outras ações, pelo controle da despesa com pessoal do Estado, mantendo as contas ajustadas, orientadas para a obtenção de resultados proativos, com eficiência e eficácia na prestação dos serviços públicos.

A autora se interessou pelo tema aqui tratado em virtude da sua experiência acadêmica e profissional, adquirida no decorrer da própria carreira como servidora pública estadual, integrante do Grupo Ocupacional Gestão Pública do Estado da Bahia, com atuação em gestão governamental e políticas públicas - área em que são executadas atividades de planejamento e gestão referentes à formulação, coordenação e avaliação dos programas, projetos e ações governamentais.

A competência pessoal na área de trabalho justifica seu interesse específico em investigar o comportamento das despesas totais com pessoal, conforme os artigos da LRF, na gestão do estado da Bahia. Pelas funções desempenhadas, pode verificar o perfil dos limites dos gastos desta despesa em relação à RCL e a outras contas no orçamento do poder executivo, de maneira a produzir ferramentas para futuros planejamentos - com o fito de melhorar a qualidade nos gastos e na prestação dos serviços públicos.

De tal forma, o presente estudo tem uma relação direta com a linha de pesquisa: Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional, que objetiva instrumentalizar a condução do processo de planejamento da ação administrativa, programação e execução orçamentária, bem como a gestão das finanças públicas; e, ainda, fornecer subsídios que permitam interligar os conteúdos gerais da gestão pública com as políticas voltadas para o desenvolvimento local. Aqui se buscou relevar as atividades que a autora tem desenvolvido no âmbito de tais políticas diretamente ligadas ao interesse público financeiro, com o insumo dos dados que se selecionaram para análise.

A criação da LRF é um marco nesse percurso, como leciona Ávila (2005), além de regulamentar uma determinação constitucional, contribui na busca de eficiência administrativa, em virtude de implementar instrumentos que exigem maior rigor no controle das ações administrativas do Estado. A sua concepção teve como razão fundamental a necessidade premente e histórica de se instituírem processos estruturais de controle do endividamento público, direta e indiretamente.

Segundo Flávio Cruz, a Lei de Responsabilidade Fiscal tem por objetivo:

Corrigir o caminho da administração pública, seja no âmbito dos Estados-membros, dos Municípios, como da própria União, bem como limitar os gastos às receitas, mediante a adoção das técnicas de planejamento governamental, organização, controle interno e externo e, finalmente, transparência das ações de governo em relação à população, ficando os administradores públicos obrigados a ser responsáveis no exercício de sua função e sujeitos a penalidades definidas em legislação própria. (CRUZ, 2009, p. xi)

Os mecanismos criados pela LRF para o controle dos gastos públicos e a probidade administrativa têm que ser demonstrados à sociedade, permitindo o controle social sobre todas as instâncias governamentais das ações realizadas. Ressalta-se que a sociedade - suposta beneficiária dos programas e ações do governo -, tem-se conscientizado da importância desse controle não estatal.

A lei em pauta - por visar o equilíbrio das contas públicas ao estabelecer normas para a responsabilidade na gestão fiscal e constituir-se um dever do administrador -, utiliza-se de quatro eixos centrais, assim definidos: planejamento, transparência, controle e responsabilização dos gestores públicos, definido no Art.1,§1º.

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar (ART. 1, § 1º da LRF).

As despesas com pessoal sempre foi um dos acentuados fatores dos gastos públicos das décadas anteriores, nas três esferas de governo, e o seu descontrole pode trazer grandes prejuízos à administração pública, - haja vista ter-se tornado um dos itens de limite que se destaca na lei. A seu respeito, à CF/88, por meio do seu Art. 169, dispõe que “A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar”.

Inicialmente, para atender o quanto disposto no parágrafo anterior, foi aprovada a LC nº 82/95 (Lei Camata I) e a reedição mediante a LC nº 96/99 (Lei Camata II), revogada posteriormente pelo Art. 75 da LRF, que define: “Revoga-se a Lei Complementar nº 96, de 31 de maio de 1999”. A despesa com pessoal, no âmbito das finanças públicas, constitui temática de grande discussão, seja em função do seu valor econômico, como por seu cunho social.

É previsto também na CF/88 que, caso os limites estabelecidos pela Lei Complementar não sejam cumpridos pelo ente federativo, este poderá ser penalizado mediante a suspensão dos repasses das verbas federais e estaduais. A LRF estabelece um limite máximo de até 60% da Receita Corrente Líquida (RCL) para os entes estaduais ou municipais, e 50% para a União. As determinações de limites asseguram que a receita do ente não fique totalmente comprometida, inviabilizando os recursos destinados a atender ao conjunto de prioridades e programas governamentais.

Acrescente-se que o Brasil, tendo superado a crise econômica, ainda se debate com a necessidade de reformas de base, em última análise, a aplicação indevida dos recursos.

Optou-se pelo foco no ente federativo estadual visto que, nas décadas de 80 e 90 os Estados foram os maiores causadores do déficit público, principalmente em relação ao endividamento e à despesa com pessoal, motivando a União a tomar várias providências a fim de manter o equilíbrio fiscal e o controle das finanças do país.

O Estado da Bahia está inserido no Programa Nacional de Reestruturação e de Ajuste Fiscal, pelo qual o ente se compromete a adotar ações que possibilitem alcançar metas de resultados primário e nominal, por meio de compromissos relacionados a sua situação financeira. Dentre as metas estabelecidas pelo programa, inclui-se a despesa com o funcionalismo público. O Estado é considerado inadimplente se não alcançar essas metas, sendo penalizado com algumas sanções.

A Bahia abriga 417 municípios, agrupados em 27 Territórios de Identidade, distribuídos em uma área de 564.830.859km², constituindo o maior estado da região Nordeste, com a população aproximada de 14.021.432 habitantes, sendo cerca de 72% da população urbana, segundo o Censo/2010 (IBGE). É o sexto estado com maior Produto Interno Bruto (PIB) no país; entretanto o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é de 0,742, ocupando o 19º lugar no *ranking* dos estados brasileiros. O grande desafio da gestão é dotar-se de instrumentos que propiciem a qualidade na aplicação dos recursos públicos, visando à mudança social.

Por ser um ente federativo de destaque, o Estado da Bahia necessita de um grande número de servidores para atender as demandas da máquina administrativa estadual. Isso se evidencia nos recursos programados para a despesa com pessoal

no Poder Executivo durante o período selecionado de 2000 até 2011, que reporta ao foco da presente dissertação.

As finanças públicas são consideradas em situação satisfatória quando há responsabilidade com despesas e gastos, mas também quando a aplicação do dinheiro é feita observando-se a realidade do ente federativo, com sua complexidade enquanto organização, cuja finalidade é atender às demandas da população.

Nesse sentido, um planejamento adequado tem papel de extrema relevância, pois, ao refletir as necessidades do estado ou município, cria condições para a implementação de políticas e programas que venham efetivamente a contribuir para um desenvolvimento equilibrado, prevenção de riscos e correção dos desvios que possam ocasionar o desequilíbrio das contas públicas.

Em seguida, o controle das contas é de vital importância para a implementação das políticas públicas. Todavia, para que aquele se torne proativo, é necessário de outro lado atentar para a qualidade do gasto público. A LRF é uma importante contribuição no controle, estabelecendo normas para a responsabilidade na gestão fiscal, principalmente no tocante a despesas com pessoal, constituindo-se a sua aplicação um dever do gestor público.

A partir dessas premissas, questiona-se: o Poder Executivo do Estado da Bahia vem atendendo aos limites da LRF concernentes à despesa com pessoal?

Colocam-se as seguintes questões norteadoras como pressupostos da investigação:

- a) Qual o impacto da despesa com pessoal no orçamento em relação às outras despesas?
- b) Qual o comportamento da despesa com pessoal do Poder Executivo no Estado da Bahia, no período após o advento da LRF até 2011, de acordo com os dispositivos da lei sobre a temática?
- c) Como se caracteriza o desempenho da Receita Corrente Líquida (RCL) em contraponto à despesa líquida com pessoal?
- d) Quais os parâmetros de sucesso em relação à proposta da lei?

São questões atreladas às atividades funcionais da autora uma vez que se encontra diretamente envolvida com o tema, servindo-se como experiência para a sua carreira pertencente ao grupo ocupacional de políticas públicas e gestão governamental, buscou-se formalizá-la com os subsídios acadêmicos aqui referenciados e conforme se expressam nos seguintes objetivos:

A pesquisa foi elaborada tendo como objetivo geral evidenciar o cenário das contas públicas do Poder Executivo no Estado da Bahia, no tocante às Despesas com Pessoal, nos termos dos dispositivos da LRF, compreendendo os anos de 2000 a 2011.

Os objetivos específicos da investigação foram os seguintes:

- a) Contextualizar a LRF na Reforma do Estado;
- b) Demonstrar o comportamento das despesas com pessoal em relação ao total das despesas orçamentárias;
- c) Evidenciar a atuação do perfil da relação entre a despesa líquida de pessoal e a receita corrente líquida ocorridas neste período no poder executivo;
- d) Verificar os principais componentes da despesa com pessoal que influenciam diretamente no seu valor total.
- e) Analisar o comportamento da despesa líquida com pessoal, segundo os limites estabelecidos pela LRF.

Na elaboração do trabalho utilizou-se de pesquisa de natureza exploratória, que “tem como objetivo principal o aprimoramento de idéias ou a descoberta de intuições” (GIL, 2002, p. 41). Realmente, pretendeu-se tornar visível o perfil financeiro das despesas no ente federativo selecionado.

A abordagem adotada é quali-quantitativa, conforme o pensamento de Chizzoti:

A pesquisa atual em ciências humanas e sociais segue duas orientações básicas a partir de fundamentos e práticas de pesquisa [...] genericamente designadas de pesquisa qualitativa e quantitativa. A pesquisa qualitativa é um termo usado genericamente para determinar a pesquisa que, usando ou não, quantificações, pretendem interpretar o sentido do evento a partir do significado que as pessoas atribuem ao que falam e fazem. E a pesquisa quantitativa é definida por precisar de meios qualificáveis para estabelecer o determinismo funciona (CHIZZOTI, 2006, p. 28).

Continuamente, em decorrência do acima exposto, o método do estudo de caso, de cunho teórico-documental, se apresentou como a abordagem indicada para investigar os valores da despesa com pessoal no Estado da Bahia, recortando-se o período de uma década, para analisar a aplicação das premissas da LRF. Conforme Gil (2002, p. 54), essa modalidade de pesquisa “consiste no estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado

conhecimento”.

Nesta linha de raciocínio, Chizzotti acrescenta:

Objetiva reunir os dados relevantes sobre o objeto de estudo e, desse modo, alcançar um conhecimento mais amplo sobre esse objeto, dissipando as dúvidas, esclarecendo questões pertinentes e, sobretudo, instruindo ações posteriores (CHIZZOTTI, 2006, p. 28).

O trabalho lastreou-se nos seguintes instrumentos de pesquisa:

- **Pesquisa Bibliográfica** – mediante a utilização de livros, artigos de revistas e jornais, efetuando-se o levantamento bibliográfico acerca do objeto investigado. A pesquisa bibliográfica adotada corresponde ao modelo conceitual operativo segundo GIL (2002, p. 45): “A pesquisa bibliográfica também é indispensável nos estudos históricos [...] não há outra maneira de conhecer os fatos passados se não com base em dados bibliográficos”.

- **Pesquisa Documental** – utilizou-se legislação pertinente de finanças públicas, documentos oficiais, fontes estatísticas e registros acadêmicos. Consoante Santos (2012):

É aquela realizada apenas de documentos contemporâneos ou retrospectivos, considerados cientificamente autênticos (não fraudados), tem sido largamente utilizada nas ciências sociais, na investigação histórica, a fim de descrever/comparar fatos sociais, estabelecendo suas características ou tendências.

- **Pesquisa Eletrônica** – muito utilizada para o levantamento de dados, mediante acesso aos *sites* oficiais e especializados em artigos científicos.

Em tal perspectiva, a coleta dos dados foi efetuada da seguinte forma: no primeiro momento foram selecionados livros, publicações oficiais e artigos científicos pertinentes à temática da pesquisa; em seguida se efetuou análise dos Demonstrativos das Despesas com Pessoal, Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) e do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), disponíveis no *site* da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia (SEFAZ), no registro do Módulo Gerencial do SICOF (ICF), na Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e nos Relatórios de Prestação de Contas disponíveis no *site* do Tribunal de Contas do Estado (TCE), para verificação dos valores do gasto nos períodos em estudo.

A análise das tabelas – que se apresentam quando necessárias -, resulta da observação de valores encontrados no período recortado para a pesquisa. Por último, tratou-se de analisar e sistematizar os dados coletados.

O presente estudo compõe-se desta Introdução - que apresenta a justificativa da pesquisa, o problema, as questões norteadoras, os objetivos geral e específicos e a metodologia utilizada, seguindo-se mais cinco capítulos, com a seguinte sinopse:

No capítulo um são abordados os antecedentes socioeconômicos e políticos que propiciaram a criação da LRF, relatando a situação do Brasil nas duas décadas que antecederam a sanção da lei - no contexto da reforma do Estado -, e a relação da Lei nº 4320/64 com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

No capítulo dois, apresentam-se o conceito e a competência da LRF e os tópicos referentes a despesa, receita, planejamento, transparência, controle e responsabilização, incluindo o conceito de Receita Corrente Líquida (RCL), utilizada como importante base de cálculo referencial dos limites determinados por lei.

Na sequência, o capítulo três constitui o alicerce desta pesquisa - um dos controles de relevância definidos pela LRF: despesas com pessoal. Discorre sobre os antecedentes legais, a definição e os limites de gastos previstos na lei para os entes federativos e poderes, sanções previstas quando ultrapassados os valores definidos pela mesma, também o que se refere à despesa de terceirização e serviços de terceiros.

O capítulo quatro compreende a apresentação, análise e interpretação dos dados obtidos na consulta aos *sites* da SEFAZ, STN e do TCE, as pesquisas documentais dos Relatórios exigidos pela LRF referentes ao controle de gastos da despesa com pessoal. Utilizando-se os dados obtidos, fez-se a interpretação da despesa de pessoal em relação a outras despesas que compõem o orçamento do Poder Executivo no período estudado e do perfil das despesas líquidas com pessoal em relação à receita corrente líquida.

A conclusão encerra a pesquisa com a síntese dos capítulos apresentados, reflexão sobre o alcance dos objetivos, reporta-se às questões norteadoras, com a opinião conclusiva da autora, contribuições e recomendações, seguidos das referências e anexos.

1 ANTECEDENTES DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - LRF

Este capítulo trata do quadro econômico, social e político no qual ocorreram as transformações na ordem fiscal do Brasil - ao longo das duas últimas décadas que antecederam a sanção da LRF - o contexto da lei na Reforma do Estado e, por último, da sua relação com a Lei 4320/64.

1.1 CENÁRIOS SOCIOECONÔMICO E POLÍTICO NO PERÍODO 1980-1990

Pretende-se demonstrar o processo de surgimento e aprovação da LRF expondo acontecimentos das duas décadas antecedentes à sanção da lei, com significativa relevância ao expressarem as relações financeiras e fiscais dos entes federativos brasileiros.

No intervalo entre os anos 30 e 60, o Estado foi um grande incentivador do desenvolvimento econômico e social, visto que, após a 2ª. Guerra houve prosperidade e aumento dos padrões de vida. Nos anos 50 prevalecia a idéia de que o Estado tinha um papel estratégico na promoção do progresso técnico, na acumulação de capital e também era responsável por garantir uma distribuição razoável da renda. De acordo com Filgueiras (2001), o período de 1950 a 1980 foi consolidado e desenvolveu-se por intermédio de um Modelo de Substituição de Importações (MSI), que definia um projeto de desenvolvimento nacional.

Para atender a esse fim, fez-se necessário o aumento da carga tributária e, também, o número de burocratas públicos. Foram contratados diretamente pelo Estado funcionários públicos, professores, médicos a fim de promover o bem-estar social e o desenvolvimento econômico.

O ritmo de crescimento da economia obtido nos anos 40 foi, entretanto, diminuindo, provocando uma recessão e uma aceleração da inflação nunca havida no país.

Fiori (1989) indica que no final da década de 70 observavam-se sintomas de um conflito econômico e político envolvendo as bases de sustentação do regime e a capacidade de gerir o Estado. Alguns fatores - como a falta de condições de reconhecer fatos importantes na área de inovações tecnológicas, equivoco de

reconhecimento do papel do Estado provedor de ações sociais e sistema de administração estatal ineficiente - geraram no início da década de 80 a grande crise fiscal na economia brasileira.

No primeiro mundo as taxas de crescimento se reduziram à metade em relação à pós-Segunda Guerra. Tanto a América Latina, em particular o Brasil, quanto o Leste Europeu se opuseram à realização do ajustamento fiscal na década de 70, provocando assim, na década de 80, um impacto bem maior da crise na economia. Isso ocasionou a redução da taxa de crescimento dos países centrais à metade do que vinha ocorrendo desde a Segunda Guerra Mundial.

Conforme Pereira, L. (1998, p. 51), a grande crise teve como causa principal a crise do Estado, na qual está envolvida a crise fiscal¹ e a crise da forma burocrática de administrá-la, demonstrando que o Estado, além de garantir a ordem interna, a estabilidade da moeda e o funcionamento dos mercados, tem um papel imprescindível na coordenação econômica.

A década de 80 caracterizou-se por ser um período de significativa crise fiscal, juntamente com a falta de ação governamental - criando um espaço de debate na pauta para redesenhar o papel do Estado na economia - e a falência do modelo de substituição de importações. Em tal momento, a reconstrução da administração do Estado seria a opção para tentar o resgate da autonomia financeira e a capacidade de implementação das políticas públicas, comentam Figueiredo *et al.* (2001).

Essa falta de autonomia financeira do Estado ademais se iniciou em virtude de algumas ações realizadas por ele próprio, como por exemplo, a defesa de interesses privados, a administração da gestão ineficiente, o desequilíbrio entre as demandas da população e a capacidade de atendimento.

Na mesma década, o Brasil passava por um período de redemocratização proveniente das demandas sociais, a descentralização fiscal e a aprovação da Constituição Federal de 1988; os governadores de Estado encontravam-se em difícil situação financeira, com a escassez dos financiamentos externos, optando por outras formas de endividamento, como: a emissão de títulos, antecipação de receita orçamentária (ARO), precatórios, empréstimos junto aos bancos estaduais - sem a

¹Crise Fiscal - Crise diagnosticada inicialmente pela crise da dívida externa, poupança pública negativa, desequilíbrio entre as demandas da população e capacidade de seu atendimento (Bresser Pereira, 1998).

devida preocupação de quitação da dívida no período determinado, apesar de haver regras para limite de endividamento e controle de gastos determinado pela União. Regras que não eram colocadas efetivamente em prática, pois a União sempre dava resposta favorável à concessão dos financiamentos, causando desequilíbrio fiscal nas próprias contas (LEITE, 2011).

Neste período, o arranjo institucional-legal não era satisfatório em virtude de não existir uma definição clara da competência das autoridades monetárias e fiscais; não existia um órgão específico que fosse responsável pelas funções do Tesouro Nacional. A conta movimento possibilitava ao Banco do Brasil sacar valores das reservas bancárias do Banco Central para financiar despesas autorizadas pelo Ministério da Fazenda, sendo que após 1996 houve mudanças em virtude da criação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) com a finalidade de administrar todos os haveres e passivos da Fazenda Pública Nacional, acompanhando as finanças estaduais e municipais e a desenvolver um sistema único de contas e finanças para a administração federal (IPEA, 2010).

Os acontecimentos das duas décadas anteriores à sanção da LRF, 80 e 90, foram vitais para justificar a sua aprovação, e ela continua sendo o divisor de águas das finanças públicas brasileiras.

Alguns fatos ocorridos naquele período começaram a dar vazão aos primordiais debates sobre o papel do Estado na economia - dentre eles o seu papel como investidor direto para a implantação de um grande parque industrial nacional na siderurgia e na infra-estrutura -, o aumento do déficit público e a dificuldade em garantir as políticas sociais básicas. Tais debates vieram a ter maior adesão na década de 90 (GIAMBIAGI; MOREIRA, 1999a).

Achava-se que a implantação de reformas econômicas junto com as idéias neoliberais² de estabelecer um Estado mínimo seria a solução. Entretanto, no começo da década de 90, observou-se a inviabilidade de uma reforma, reconhecendo ao invés, a necessidade de reconstruir o Estado, de maneira que não apenas exercesse sua função de garantir a propriedade e o contrato, mas, além disso, garantisse os direitos sociais e estimulasse a competitividade.

²Ideias neoliberais – consiste em um conjunto de ideias políticas e econômicas capitalistas que defende a não participação do Estado na economia, isto é, a mínima intervenção do Estado no mercado, incentivo à privatização, livre circulação de capitais estrangeiros e ênfase na globalização, diminuição do tamanho do Estado visando mais eficiência, tornando-o uma administração pública gerencial, justificada também pela ineficiência administrativa (Pereira, 2003b, p. 29).

Conforme Gremaud; Vasconcelos; Toneto Júnior (2008), por volta do ano de 1982, os países em desenvolvimento apresentaram um cenário de problemas com a dívida externa – chamado de “setembro negro” que levou à insolvência da Polônia e da Argentina e à moratória do México -, sendo inseridos em uma política de geração de superávits externos.

No caso do Brasil, a dívida maior era a do setor público, proveniente do processo de estatização da dívida externa; em contrapartida, a maior parte de geração de superávit era por conta do setor privado. A geração de um superávit fiscal compatível com a transferência externa, ou a emissão de moeda ou por último a dívida interna foi o modo encontrado para se obterem as divisas finalizadas a minimizar a dívida externa.

A política cambial agressiva e as maxidesvalorizações, que aumentaram o custo interno do serviço da dívida interna; a recessão, fator que provocou redução da base tributável reduzindo a arrecadação; a transferência de recursos produtivos para a atividade exportadora causando renúncia fiscal; taxas de juros internas elevadas e, por último, a aceleração inflacionária que também fez diminuir a arrecadação, fato denominado Efeito Oliveira Tanzi³, foram motivos que criaram empecilhos para a obtenção das divisas que resolveriam a dívida externa mediante a geração de superávit (GREMAUD; VASCONCELOS; TONETO JUNIOR, 2008, p. 412).

Quanto à despesa, vale considerar que o gasto com pessoal (ativos e inativos) da União aumentou em relação ao PIB de 7,1% para 9,9%, no período de 1981-84 e de 1986, chegando a 11,4% no ano de 1990 (GIAMBIAGI, 1999a).

Vários planos econômicos surgiram nesse período com a meta prioritária de combate à inflação e congelamento dos preços, foram eles: Cruzado (1986), Bresser (1987), Verão (1989), Collor I (1990), Collor II (1991) e Real (1994). Na década de 80, essa variação de planos, provocou uma aceleração constante da inflação, contribuindo para o aumento da instabilidade econômica.

No decorrer desse tempo, mudaram os critérios de financiamento para o Estado e os Municípios; as receitas fiscais diminuiriam devido à crise econômica, e os financiamentos internacionais também - no momento em que o país passava por

³Efeito Tanzi é o tempo de defasagem entre o fato gerador e a coleta dos impostos, ocasionando diminuição do valor real em função da alta taxa de inflação (GREMAUD; VASCONCELOS; TONETO JUNIOR, 2008).

um processo de redemocratização.

Um dos motivos para explicar a acumulação das dívidas estaduais no Brasil, esclarecem Giambiagi e Rigolon (1999c), foi a polarização política e a incerteza eleitoral que se seguiram ao processo de redemocratização da década de 80, principalmente nos estados mais ricos, onde a polarização de preferências e a representação política de grupos com interesses divergentes eram mais visíveis. Em simultâneo a esse momento de democratização para o país, as pressões políticas e sociais demandavam a elaboração da nova Constituição Federal de 1988, dificultando a manutenção de uma possível estabilidade.

A nova Constituição agravou o problema dos desequilíbrios das contas públicas, ao transferir parte das receitas fiscais da esfera federal para os outros entes federados, sem a devida contrapartida, isto é, redistribuição também dos gastos. Naquele momento houve o redesenho do federalismo fiscal, além da transferência dos recursos, os Estados e Municípios não só ajustaram rapidamente seus gastos acompanhando as receitas crescentes, como passaram a gastar bem acima de seus meios (GIAMBIAGI; RIGOLON, 1999 (c)).

Além desse conjunto de planos no final da década de 80, a economia brasileira teve um amplo conjunto de reformas institucionais referentes à sua inserção externa e ao papel do Estado enquanto entidade federativa.

O período do governo do Presidente Sarney, 1985 a 1990, caracterizou-se por um cenário de economia em crescimento, balanço de pagamento em transações correntes equilibradas e inflação elevadíssima – combatê-la foi o maior objetivo da gestão. Aquela época também se caracterizou pelo descontrole nas contas públicas, aumento dos déficits operacionais e crescimento do endividamento interno.

De acordo com Gremaud; Vasconcelos; Toneto Júnior (2008, p. 438), no período da gestão do presidente Fernando Collor, 1990 a 1992, fez-se um diagnóstico dos motivos que levaram ao insucesso dos planos econômicos anteriores à mesma, adotando-se como medida imediata um plano cujo alvo principal era o rompimento da indexação da economia, colocando em prática a reforma monetária, fiscal e administrativa.

A reforma monetária atuou principalmente na drástica redução da liquidez da economia, pelo bloqueio de aproximadamente metade dos depósitos à vista, aplicações no *overnight* e fundos de curto prazo, e também na poupança. A reforma fiscal e administrativa objetivava a promoção do ajuste fiscal, eliminando um déficit

existente e gerando um superávit, mediante a redução de custos de rolagem da dívida pública, suspensão de subsídios, incentivos fiscais e isenções, entre outros.

No tocante à reforma administrativa, houve a promoção de programa de privatizações, progresso nos instrumentos de fiscalização e arrecadação - visando a um melhor acompanhamento no combate às fraudes e sonegações -, maior controle sobre os bancos estaduais e outras medidas que objetivavam o crescimento da eficiência do setor público e redução dos gastos públicos.

O governo do Presidente Collor foi interrompido pelo *impeachment*, sendo substituído pelo vice-presidente Itamar Franco. No período não houve choques na economia, mas observou-se um avanço na melhoria das contas públicas, ressaltando-se no momento a aprovação do Plano de Ação Imediata (PAI), que objetivava a redução das despesas em todos os entes federados, o enrijecimento da União nas negociações com estados e municípios, impulsionando a retomada dos pagamentos das dívidas e dificultando o financiamento pelos bancos estaduais, na tentativa de reduzir o endividamento (GREMAUD; VASCONCELOS; TONETO JUNIOR, 2008).

O Plano Real foi criado em 1994, durante a gestão do presidente Itamar Franco, que tinha como Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso (FHC), o qual foi eleito presidente para o próximo governo. Este plano conseguiu reduzir a inflação e mantê-la controlada durante um grande período de tempo, apesar de várias crises internacionais, da crise cambial de 98/99 e da mudança do regime de política econômica. O combate ao processo inflacionário dividiu-se em três períodos: ajuste fiscal, indexação completa da economia e reforma monetária.

O ajuste fiscal focava a resolução do desequilíbrio orçamentário para que futuramente não gerasse pressões inflacionárias; medidas como o corte de despesas e aumento dos impostos foram criadas nesse período, assim como o Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF) e a redução das transferências da União. O PAI definiu as primeiras ações que determinavam um corte nos gastos concentrado nas despesas de investimento e pessoal (GREMAUD ; VASCONCELOS; TONETO JUNIOR, 2008).

Após o lançamento do Plano Real, agravou-se a situação de equilíbrio financeiro dos Estados e a crise de liquidez dos bancos. O Banco Central interveio em diversos bancos estaduais e as trocas de títulos dos Estados por títulos federais não foram suficientes para conter o crescimento explosivo das dívidas e a

deterioração patrimonial e de liquidez dos bancos. A União se viu em condições de ter que negociar novo programa de ajuste fiscal para os governos subnacionais, relatam Giambiagi e Rigolon (1999).

Próximo ao final do primeiro mandato de FHC, o Brasil negociou um acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI), órgão que tinha por objetivo garantir o pagamento da dívida externa dos países devedores (GIAMBIAGI; RACY, 2005b), e também responsável por definir políticas de estabilização macroeconômica e o programa de ajuste fiscal.

Segundo as lições de Giambiagi; Moreira (1999a), combinadas com Galle; Bertolli (2004), o crescente aumento do gasto público provocou a elevada taxa de juros, em função de este objetivar manter o equilíbrio da balança de pagamento. Tal crescimento de despesa foi decorrente do aumento de pessoas aposentadas, especialmente dos servidores públicos; do salto do valor real do salário mínimo em 1995, transferido integralmente para todos os beneficiários pagos pelos INSS, e do aumento dos gastos com programas e atividades de diversos órgãos públicos, com as rubricas de “outras despesas de custeio e capital”, e da má condição da situação fiscal dos Estados.

O Conselho Monetário Nacional, em 1995, aprovou o Programa de Saneamento Financeiro e de Ajuste Fiscal dos Estados, que previa o refinanciamento da Antecipação de Receita Orçamentária (ARO), e a criação de linhas de financiamento para despesas de pessoal e outras obrigações de curto prazo. Em contrapartida, porém, os Estados eram obrigados a adotar um conjunto de medidas de austeridade e compromissos, como a obtenção de superávit primário, aumento de arrecadação, privatização de empresas estatais e bancos estaduais, podendo sofrer penalidades caso não cumprissem o acordo, por exemplo, a retenção dos recursos do Fundo de Participação do Estado (FPE).

Com a Resolução nº 162/95⁴ do Conselho Monetário Nacional deu-se início à elaboração do arcabouço legal a ser utilizado pelos Estados e Distrito Federal no

⁴ Resolução nº 162/95 – Foi nesta resolução que aprovou-se o Programa de Apoio e Reestruturação e ao Ajuste Fiscal, considerado como terceira e última renegociação de obrigações de estados junto à União – tinha ocorrido reestruturações de dívidas de origem externa e interna ao amparo das Leis nos 7.614, de 10/07/1987, e 7.976, de 27/12/198 – Esta renegociação promoveu aos entes estaduais importantes vantagens, concessão de prazo de pagamento de 20 anos possibilitando a prorrogação por mais 10 anos, manutenção dos juros acertados nas operações originais, estabelecimento de limite máximo de 11% da receita líquida real dos Estados para comprometimento no pagamento do serviço da dívida, controle e redução da despesa com pessoal.

<http://www.fazenda.gov.br/portugues/orgaos/cmn/cmnvotoas>, acesso em: 15 de maio de 2012.

que diz respeito a medidas de ajuste fiscal. Nesse período foi criado o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal do Estado, que definia medidas voltadas ao alcance do equilíbrio orçamentário dos governos estaduais, concedendo poder à União para renegociar as dívidas mobiliárias e contratuais do Estado.

A economia brasileira então se caracterizava por: inflação mais baixa, contas públicas com elevado desequilíbrio; taxa de câmbio significativamente apreciado em relação ao período anterior ao Plano Real, e rápida deterioração do resultado da conta corrente. Encontrando-se nessa situação, o governo federal adotou o Programa de Estabilização Fiscal (PEF), propondo um significativo ajuste primário com a finalidade de estabilizar a relação dívida pública/PIB (GIAMBIAGI, 1999a).

O Plano Real foi necessário para que o governo federal pudesse ter condições de promover mudanças na área financeira e fiscal, e realizar diversas reformas político-institucionais no que diz respeito às finanças públicas, também voltadas a outros entes federados.

Em virtude das despesas com pessoal representarem o maior gasto público nas três esferas do governo brasileiro, e o seu descontrole trazer consequências desastrosas para a administração pública, motivou-se a criação de leis que impusessem limites a essa despesa - com o objetivo de dar condição para que a Receita não fosse tão comprometida com os gastos de pessoal, e assim pudesse ter valor suficiente para o atendimento do conjunto de prioridades e programas governamentais.

Em continuidade à ação de redução de custo, foi promulgada a Lei Camata I (LC nº82/95), que propôs limite para despesa com pessoal, e MP 1514/96 criou mecanismos que visavam à redução do setor público estadual na atividade bancária, com mecanismo para reduzir a atividade por intermédio da privatização dos órgãos (LEITE, 2011).

A Lei Camata I foi a primeira Lei Complementar que referenciou a temática do limite de despesa com pessoal aos três entes federados, sem considerar separação dos poderes, determinando como limite de gasto 60% da Receita Corrente Líquida (RCL). Reeditada por intermédio da Lei Camata II (LC nº 96/99), posteriormente revogada pelo artigo 75 da LRF.

A Lei Camata I ressaltava que as despesas totais com pessoal ativo e inativo da administração direta e indireta - inclusive fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista - que excedessem os limites fixados, teriam o prazo

de três exercícios para retornar ao limite determinado, considerando a data que entrou em vigor a lei, no valor de um terço do excedente do exercício. Ficavam vedados à unidade quaisquer revisões, reajustes ou adequações de remuneração que gerassem aumento de despesa, se a mesma descumprisse o limite previsto pela lei. Tal proibição permaneceria até o momento em que a situação se regularizasse.

A revogação da Lei Camata I, pela sanção da Lei Camata II, implicou algumas mudanças quanto à despesa com pessoal: o Limite da União definiu-se em 50% da sua RCL; foram excluídas do cálculo da RCL dos entes federados as transferências intragovernamentais; a definição da RCL do DF passou a ser igual à dos Estados.

Em meados da década de 1990, a estabilização econômica provocou mudanças nessa situação, colocando em exposição os entes federados e sua administração, e a política macroeconômica de juros altos do governo federal ocasionou uma situação extremamente difícil para os entes estaduais e municipais que haviam contraído dívidas. Surgiu assim uma necessidade de ordenamento fiscal, em todos os entes federativos, a fim de terem as finanças mais transparentes e com planejamento adequado a sua realidade financeira.

O esforço do ajuste fiscal teve início em 1994 com o Fundo Social de Emergência⁵. Posteriormente, algumas medidas importantes aconteceram como a Lei Kandir, o FUNDEF, as Emendas Constitucionais da Reforma do Estado (EC. nº 19/98), da Reforma Previdenciária (EC. nº 20/98) e o importante Programa de Estabilidade Fiscal (PEF).

Para o governo, a implantação do PEF objetivava a promoção do equilíbrio das contas públicas, por intermédio de alterações importantes no regime fiscal do país, consolidando três objetivos básicos do plano real: estabilidade da moeda, crescimento estrutural e aumento de produtividade, criando progressivamente melhores condições de vida para os brasileiros (FIGUEIREDO *et al*, 2001, p. 17).

A edição da Lei 9.496 de 11/09/97⁶ estabeleceu critérios para consolidar,

⁵Emenda Constitucional de Revisão nº 1, prorrogado pela EC nº 10 e EC. nº 17. Art. 71: fica instituído, nos exercícios financeiros de 1994 e 1995, o Fundo Social de emergência, com o objetivo de saneamento financeiro da Fazenda pública Federal e da Estabilidade econômica, cujos recursos serão aplicados no custeio das ações do sistema de saúde e educação, benefícios previdenciários e auxílios assistenciais de prestação continuada... e outros programas de relevante interesse econômico e social.

⁶Regulamentou o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, refinanciamento da dívida comandada pela STN, renegociando a federalização das dívidas estaduais, definindo através do contrato as limitações de endividamento, referente a ARO'S e a emissão de

refinanciar a dívida dos estados com a União; naquele momento a crise financeira daqueles se agravava, em função do aumento do endividamento e constantes déficits fiscais. Coube aos estados, em troca desse apoio, comprometer-se a pagar em dia a prestação da dívida e cumprir o Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal, utilizando ações que viabilizassem alcançar metas e compromissos.

O Programa foi assinado na época por 25 estados, inclusive o da Bahia, que refinanciaram suas dívidas e apresentaram metas anuais para um triênio. Estas metas podem ser revistas e atualizadas, utilizando-se como critério a observação da evolução das finanças estaduais, os indicadores macroeconômicos e a política fiscal adotada pelo Estado, avaliados pelo Ministério da Fazenda.

A LRF ratifica as metas fiscais determinadas nesse programa, principalmente em relação ao endividamento, sendo mais rigorosa na visão do desempenho fiscal. Os governos estaduais ao implementarem as políticas públicas, desenvolvem mecanismos de controle, com ênfase na importância da disciplina fiscal. O programa foi um instrumento muito importante, motivador da responsabilidade fiscal na gestão pública, antecedendo a LRF.

Atualmente o estado da Bahia está inserido no Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF). Este programa nacional é parte integrante do contrato de assunção e renegociação da dívida ao amparo da Lei Federal nº 9496/97, e consiste num documento por meio do qual o estado se propõe a adotar ações que possibilitem alcançar metas primárias e secundárias, e compromissos relacionados à sua situação financeira. O resultado primário⁷ é uma das metas primárias, e a relação entre despesa com pessoal /receita corrente líquida é meta secundária. O Estado é considerado inadimplente se não alcançar as metas primárias, sendo penalizado por algumas sanções no que diz respeito às duas metas.

Esse cenário econômico induziu a idéia da criação da LRF, para estabelecer um novo padrão fiscal no Brasil, diferindo do PEF por colocar principalmente em evidência a questão comportamental. A lei preconiza a responsabilização pelos gastos efetuados na gestão pública, mirando à consciência de governo, políticos e sociedade sobre a importância dessa mudança de padrão fiscal.

títulos, comprometendo-se também através do contrato, na maioria dos Estados a privatização das empresas públicas de energia elétrica (IPEA, 2010).

⁷ Constitui a diferença entre as receitas fiscais e as despesas fiscais no qual tendo o resultado positivo significa que o ente federado teve a capacidade de atender as despesas fiscal e ainda gerar superávit para pagamento de juros e amortização da dívida (Parâmetros para uma Gestão Fiscal Responsável, SEFAZ, 2000).

Para eficácia da lei, faz-se necessário que todos os atores, governo, políticos e sociedade, acreditem no seu poder transformador, por intermédio da mudança de conduta pública, conforme seus artigos pautados em *responsabilização, transparência e eficiência*.

O Plano Real foi testado na sua estratégia em função da Crise do México⁸, que impulsionou a necessidade de criar a segunda fase do plano, caracterizada como principal instrumento pela política monetária, administrando a taxa de juros. Objetivava-se conter a demanda, controlar a inflação, dificultar que os déficits comerciais se tornassem muito elevados e manter o país atraente para o capital estrangeiro, para continuar financiando os déficits em transações correntes.

Foram propostas modificações importantes na economia, como a criação de indexadores intermediários entre as moedas e a criação de bandas cambiais, fatores esses que provocaram a estabilização em níveis aceitáveis. A estabilização econômica fez com que a administração percebesse a pequena margem que tinha para gerir os seus principais itens de gastos, os salários e as dívidas.

Ademais houve profundas mudanças estruturais, as quais propiciaram novos caminhos para a inserção no mercado internacional, como por exemplo: a abertura econômica e a privatização, associadas à estabilidade, incentivaram os investimentos nacionais e internacionais, provocando um avanço na estrutura industrial.

O Estado definiu-se por uma economia mais aberta, de maior integração com o mundo, principalmente com os investimentos estrangeiros, deixando de ser um estado-empresário - o qual impulsiona o desenvolvimento econômico, determinando diretamente aonde deveriam ser alocados os fatores de produção - para ser um estado regulador e fiscal da economia, não tendo apenas a finalidade do acúmulo de capitais, mas também a busca da eficiência com o mercado.

O aumento dos déficits públicos, a dificuldade do Estado em garantir a estabilidade e a provisão dos serviços sociais básicos, como a educação, saúde e segurança, e os ônus determinados por sua agenda de empreendedor direto fizeram com que, nessa mesma década, se gerasse um processo de redefinição do papel do Estado na economia.

⁸ Crise do México – Período de turbulência no Plano Real provocado pelo México em função do elevado déficit em conta corrente no país que provocou grande fuga de capitais, ocasionando novos questionamentos em relação à estratégia de estabilização adotada, dando início à segunda fase do plano real (Lanzana, 2002, p. 146).

A partir de 1998, no segundo mandato de FHC, apesar da estabilização, alguns desequilíbrios começavam a aparecer, e uma das ações para resolver isso foi adotar o sistema de câmbio flutuante⁹, com a perda da âncora cambial como referencial de preços. O Banco Central adotou o sistema de Metas de Inflação como regra para a política monetária, sendo o desempenho fiscal um dos marcos importante na política econômica.

Ainda nesse ano de 1998, foi colocada na agenda política a proposta de se criar uma lei para regulamentar o art. 163 da CF, que trata de finanças públicas, apesar de se achar em vigor a Lei 4320/64, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, Estados e Municípios e do Distrito Federal. Daí surgiu o primeiro motivo para a criação da LRF.

Em relação às finanças públicas, observa-se a profunda reversão do saldo primário do governo, que passou a apresentar superávit primário expressivo, atendendo ao acordo com o FMI.

No início de 1999 alguns novos governadores questionaram a forma de pagamento da dívida, decretando moratória de 90 dias; a União posicionou-se bloqueando a esses entes federativos todos os repasses da mesma a que eles tinham direito. Entretanto, foi discutido o dissídio financeiro entre os entes estaduais e federais, em pauta os repasses referentes à conta da Lei Kandir, os regimes previdenciários dos Estados e o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). A ruína dos resultados fiscais dos Estados e Municípios muito contribuiu para o agravamento do quadro fiscal do Brasil nas últimas décadas.

Algumas reformas importantes foram introduzidas no segundo mandato de FHC, atestam Giambiagi e Racy (2005), como: privatização, fim dos monopólios estatais, mudança do tratamento do capital estrangeiro, saneamento do sistema financeiro, reforma da previdência (apesar de não ser completa), renegociação das dívidas estaduais, aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, ajuste fiscal, criação de agências reguladoras e definição do sistema de metas de inflação exemplificado na política monetária.

⁹ Câmbio flutuante – Quando o país utiliza do regime de liberdade cambial, o governo intervém apenas como ofertante e demandante de divisas em função de suas necessidades, do mesmo modo que o setor privado. O mercado cambial não afeta diretamente o nível de reservas de divisas possuídas pelo país. Com a taxa flutuante o preço da moeda nacional em termos de moeda estrangeira oscila livremente, para garantir o equilíbrio entre a oferta e a demanda de divisas (GREMAUD; VASCONCELOS; TONETO JUNIOR, 2008, p. 269).

O cenário das décadas de 80 e 90 provocou o debate - que também motivou a criação da LRF -, surgido em meados de 1998, em virtude principalmente da eclosão da crise cambial que culminou com a assinatura de mais um acordo com o FMI, no final daquele ano, e com a desvalorização do Real em 1999. A dívida pública cresceu bastante nos últimos anos desse período, em virtude das altas taxas de juros, provenientes dos custos financeiros das políticas monetárias, e especialmente cambiais, adotadas pelo Plano Real.

As duas décadas tiveram diferenças importantes. A primeira se distinguiu pela alta inflação, fechamento da economia e vários congelamentos de preços, e a outra por reformas estruturais que visavam proporcionar um aumento da taxa de crescimento da economia, atuação nas taxas moderadas e estabilização de preços.

A necessidade de estabilizar e deter o crescimento da dívida pública foi um dos fatores que levou o governo federal a propor a edição de uma lei que limitasse o gasto público, com a finalidade de gerar recursos para financiamento dos custos financeiros, diminuindo assim o adiamento dos pagamentos da dívida (LEITE, 2011).

Além do cenário econômico da época, o político também foi importante para a construção e aprovação da lei, principalmente quanto a atuação dos prefeitos e governadores, já que era uma lei aplicável a todos os entes federativos.

O percurso até a sanção da LRF caracterizou-se por um processo decisório vasto, discutido amplamente nos movimentos sociais, aberto ao público em geral para discussão, disponível na internet, e foi coordenado por grupos de técnicos competentes e comprometidos com experiências, entretanto, houve manifestações opostas pelos governadores e prefeitos.

De acordo Leite (2011) os governadores atuaram como facilitadores do processo, sugerindo idéias, convergindo para itens dos seus interesses que, segundo eles, com a aprovação da lei, permitiriam ganhos devido à possibilidade de financiamento por endividamento - que já havia sido encerrada com a renegociação das dívidas dos estados, no âmbito da Lei no 9.496/97. Outras restrições severas - como a emissão da ARO no último ano de mandato e de novos títulos públicos por parte dos governos subnacionais que tivessem sua dívida mobiliária refinanciada pela União - também já estavam previstas na Resolução do Senado Federal em 78/98. Outro fator para o apoio foi a incorporação do dispositivo da fixação de sublimites para despesa com pessoal de cada poder no projeto de lei - a aprovação da LRF tornou-se interessante para os governadores.

Entretanto, os prefeitos tiveram, durante o período de trâmites da lei, comportamento diferente dos governadores; apesar de que os endividamentos das esferas, municipais e estaduais, fossem distintos. Os municípios, principalmente as capitais, tinham condições piores do que o ente estatal, em virtude de terem menos possibilidade de formação de dívida mobiliária no mercado e ser caracterizada principalmente pela despesa com restos a pagar, ou seja, saldo de dívida de um mandato para o novo gestor.

Além de estarem previstas na LRF punições diferenciadas para os entes federativos, a sanção para os governadores de Estado era regida pela Lei 1.079 de 10/04/50, que define os crimes de responsabilidade e seu respectivo julgamento, todavia para os prefeitos era regida pelo Decreto-Lei nº 201, de 27/02/67, que previa punição penal (LEITE, 2011).

Um fator a ser considerado na construção da LRF no Brasil foi a influência dos países como a Nova Zelândia, Austrália, Islândia, Reino Unido, Estados Unidos, Suécia, Holanda, Argentina e México.

O Fundo Monetário Internacional (FMI), também contribuiu, por intermédio do seu código de Boas Práticas para a transparência fiscal, dentre as quais se destacam os procedimentos de mecanismos claros que devem ser estabelecidos para a coordenação das atividades orçamentárias e extra-orçamentárias (FIGUEIREDO *et al.*, 2001).

De acordo com o mesmo autor, o contributo da União Europeia (EU) teve inspiração no Tratado de Maastricht, 1992, que defendia, como princípio básico contra os déficits governamentais, se estabelecerem metas de inflação e patamares de juros de longo prazo, parâmetros para o déficit orçamentários e definição de limites da dívida pública. O Reino Unido ajudou na definição das regras e a Nova Zelândia, relevando a importância da Transparência em um modelo fiscal. A transparência das destinações dos recursos públicos era uma grande contribuição para uma boa governança, já que permitiria um debate público, socializando as informações sobre a política fiscal e a execução do orçamento, prescritos também no código de boa conduta do FMI.

No mês de abril de 1999, com um pouco de atraso em relação à data prevista na EC nº19/98 - que definia como data prevista de envio para a Câmara 12/98 - elaborou-se o Projeto de Lei - PLC nº 18, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LEITE, 2011).

A sanção da LRF ocorreu em 04/05/2000, impondo algumas mudanças estruturais como a imposição de limites de gastos com pessoal para as três esferas de governo, critérios de transparência e controle das contas públicas, limites ao endividamento e penalizações aos gestores públicos que não cumprissem a lei.

A Reforma Previdenciária de 1998 instituiu o fator previdenciário - que alterou a regra do cálculo dos benefícios e substituiu o dispositivo referente ao tempo de serviço por tempo de contribuição -, e por último a renegociação das dívidas estaduais e a reorganização do sistema de bancos estaduais, com a liquidação ou privatização, garantiu aos Estados acréscimo de receita, transformando-a em superávit primário para o pagamento da dívida, eliminando assim um dos fatores que provocavam os maiores passivos do país (GREMAUD; VASCONCELOS; TONETO JUNIOR, 2008, p. 479).

Com a aplicação da lei, a partir do ano 2000, o crescimento foi alavancado por componentes das demandas: as exportações se elevaram em função da taxa de câmbio, os investimentos cresceram significativamente e o consumo acompanhou o crescimento econômico.

Assim, uma década depois de sancionada, a LRF continua apresentando como objetivo precípua o gasto público com equilíbrio fiscal, entretanto, sente-se a necessidade de um projeto de uma lei de qualidade fiscal a ela atrelada de maneira que possa alcançar resultados nas suas determinações de limites e sanções fiscais, com resultado e qualidade.

1.2 A LRF NO CONTEXTO DA REFORMA DO ESTADO

Esta subseção trata da importante fase que foi a década de 90 no Brasil, expondo a Reforma do Estado, que previa a resolução de diversos problemas da nação, dentre eles a delimitação da abrangência institucional do Estado, a redefinição do papel do Estado, a restauração da governança - identificada neste item com a superação da crise fiscal - e por último, promover o aumento da governabilidade.

O Estado, no período de 30 a 60, foi o promotor do desenvolvimento econômico e social, progredindo na economia e viabilizando melhores condições de qualidade de vida à sociedade. Contudo, essa realidade não permaneceu assim, mudando a partir dos anos 70, em consequência do crescimento distorcido e o efeito

da globalização. O cenário passou a ser de alto nível de desemprego, diminuição da taxa de crescimento do país e aumento crescente da inflação - o país estava em crise (PEREIRA, 1998).

O mesmo autor aponta outras causas como a globalização - preponderante para a reforma do Estado -, a diminuição dos custos dos transportes e comunicação internacional e sucessivo desenvolvimento do comércio mundial, e a reorganização da produção patrocinada por grandes empresas multinacionais.

O mercado se desenvolveu no espaço mundial, quebrando barreiras, e transformou a competitividade internacional em fator determinante para o crescimento econômico de um país. Nesse ambiente de prevalência do mercado, existem perdas e ganhos. Quanto ao ganho, reflete-se em melhor alocação dos recursos e crescimento da eficiência da produção, por outro lado, o ente perde autonomia, havendo então uma reduzida capacidade de formular as políticas macroeconômicas e de isolar a economia da competição internacional.

Dando continuidade a esses eventos, a década de 80 caracterizou-se por uma crise de governança, manifestada primeiramente por uma crise fiscal, conseqüentemente a política de ajuste fiscal - que foi um dos grandes objetivos dos planos da década -, permaneceu em 1990.

A crise fiscal ocorreu do momento em que o Estado perdeu demasiadamente seus créditos públicos. Em paralelo, a sua capacidade de poupança torna-se negativa, impossibilitando-o de financiar as políticas públicas necessárias à sociedade, e a sua aptidão em intervir na economia se reduz drasticamente, tornando-o imobilizado.

A partir dessa situação, verifica-se a necessidade de fazer mudanças. A princípio, acreditava-se que o Estado Mínimo seria a solução, porém, as reformas necessárias demonstraram que a solução perpassava por uma Reforma do Estado.

A 'Reforma do Estado' - termo bastante utilizado na década de 90 -, foi apresentada no Plano Diretor da Reforma do Estado pelo então Ministro da Reforma, Bresser Pereira. Tal Reforma objetivava a resolução de problemas identificados quanto à necessidade de delimitar o espaço de atuação do Estado, as suas ações e limites no papel de regulador na economia, a volta da capacidade de administrar financeiramente, recuperando o poder de decisões e a capacidade de governar politicamente em prol do bem da sociedade. Principalmente devia trazer benefícios às camadas sociais com menor poder aquisitivo, que sofreram com a

degradação dos serviços e bens prestados pelo poder público, no âmbito da União, Distrito Federal, Estados e Municípios.

A Constituição Federal de 1988 teve relevante papel nesse período, em função de grandes avanços no que diz respeito à proteção dos direitos individuais e coletivos, dos direitos sociais, e também nas finanças públicas.

Eis como Pereira, B. (1998) apresenta os principais entraves à gestão na administração pública, que a Reforma do Estado iria resolver:

- No tocante ao aspecto econômico-político: a delimitação de sua abrangência institucional e os processos de redução do tamanho do Estado e a redefinição do papel regulador do Estado e os respectivos processos, refere-se ao grau de intervenção do Estado no funcionamento do mercado;
- Aspecto estratégico, econômico-administrativo: a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de programar as decisões políticas tomadas pelo governo, ressaltando nesse item a questão financeira que é a proposta da superação da crise fiscal; estratégica é a redefinição da forma como o governo irá intervir nas questões econômicas e sociais, e por último, a administrativo que se refere à mudança da forma burocrática de administrar o governo;
- E o aspecto político que discute sobre o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir a legitimidade, e governar. (Pereira B., 1998, p. 75-82)

Na revisão da Constituição Federal, em outubro de 1988, houve mudanças introduzidas no pacto federativo nacional, contribuindo para amplas modificações nas relações e subordinações das políticas públicas entre o governo nacional e os governos estaduais e municipais. No ano de 2000, algumas novas contribuições, por intermédio de leis complementares, se integraram à CF/88, dentre elas a Lei Complementar nº 101 que, sancionada em 04/05/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, estabeleceu novas diretrizes para as administrações públicas brasileiras.

A nova organização proposta significou a mudança do Estado de promotor direto do desenvolvimento econômico e social para um Estado regulador e facilitador do desenvolvimento. Em meados dos anos 90, os representantes da centro direita pragmática, e principalmente as elites internacionais, perceberam que esta linha era a mais correta e adotaram a tese da Reforma do Estado, tendo como financiadores para empréstimos o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Foram necessárias alterações em algumas áreas do Estado, segundo Pereira, B. (1998), que prescrevia a Reforma, com relação:

- Dimensão de atuação do Estado, delimitando-a por meio de terceirização, publicização e privatização, diminuindo assim o gasto com a folha de pagamento do

servidor em áreas não essenciais do Estado;

- Interferência na economia, diminuindo o papel do Estado mediante programas de desregulação, apesar de que algumas áreas nem chegaram a ser discutidas, continuando a ser da sua competência - como a política de comércio exterior e a florestal;

- Ampliação da governança, fato que torna mais efetivas as decisões do governo; na autonomia financeira, a capacidade de implantar o ajuste fiscal e adotar reformas que alterem a forma burocrática da administração para uma administração gerencial, que tenha como foco os resultados, e definindo o que é de competência do Estado e o que é da competência do privado;

- Aumento da governabilidade, a capacidade política de governar, derivada da existência de instituições políticas que viabilizam um progresso na intermediação de interesses, viabilizando a sua legitimidade e democracia, possibilitando espaço para o controle social ou democracia direta.

Na continuidade, conforme o autor supra citado, no tocante à administração pública gerencial, ressaltam-se as principais características: a orientação das ações do estado para o cidadão-cliente; por ter ênfase no controle dos resultados por intermédio dos contratos de gestão, fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia estatal; distinção entre as secretarias formuladoras e as executoras das políticas públicas; distinção entre as unidades descentralizadoras, por meio das agências que realizam atividade exclusiva do estado e as que realizam os serviços sociais e científicos de caráter competitivo.

Conforme Figueiredo *et al.* (2001), esse ambiente interno influenciou a criação da LRF, mediante a reforma do Estado, a partir da década de 90 foi proposta a definição do papel do Estado na economia e aumento da qualidade no atendimento à sociedade - fato crônico no país nesse momento, como as altas taxas de inflação, a estagnação e as mazelas sociais.

No que tange à reforma da organização do Estado, foram revistos e definidos claramente os encargos afetos à União, aos Estados e aos Municípios, principalmente quanto à multiplicidade de municípios criados sem precedentes, com a finalidade maior de propiciar novos mandatos executivos e legislativos e mais cargos públicos, sendo que esses na maioria sobrevivem por conta dos impostos federais e estaduais (QUEIROZ, 2001).

A reforma administrativa se concretizou por intermédio da EC nº 19/98 e a da

Previdência pela EC nº 20/98, entretanto, a reforma das finanças públicas passa a ter atenção especial do Governo e do Congresso Nacional, pois se torna indispensável ao ajuste fiscal - haja vista o modelo federal brasileiro -, à partilha do poder financeiro entre os entes federados para aprovação dos orçamentos, instituir e elevar, regular e arrecadar tributos e contribuições, realizar despesas, contrair dívidas, sempre sujeitas às normas e limites estabelecidos pela Constituição Federal. Entretanto o Art. 163, Inciso I, Seção I, define que a Lei Complementar deverá dispor sobre Finanças Públicas.

A LRF foi precedida por um quadro de crise fiscal do Estado e não foi uma medida única, já que inserida em um conjunto de medidas que tinham como objetivo o redesenho do Estado na década de 1990. A aprovação dessa Lei foi uma iniciativa do Governo Federal a fim de programar as decisões definidas no Plano Diretor da Reforma do Estado, tais como: o ajustamento fiscal com maior tempo, reformas econômicas, visando o mercado, reforma da previdência social, novos instrumentos de política social, melhorando a sua qualidade e a das prestações dos serviços sociais, e reformar o estado para melhorar a governança (ZIVIANE, 2004).

Os primeiros passos para a concretização da Reforma das Finanças Públicas foi a elaboração do Projeto de Lei Complementar de finanças públicas, quando o governo organizou por intermédio do BNDES grupos de estudo, considerando os estudos desenvolvidos por organismos internacionais como: FMI, BIRD, BID, e a CEPAL. Tendo em comum a necessidade de uma disciplina fiscal rígida, como condição à estabilidade monetária e à ordem econômica e social. Outras fontes foram as regras de disciplina assumidas pela União Europeia, Estados Unidos e Nova Zelândia.

Para se obter uma boa administração fiscal, esta deve ser balizada nos preceitos fundamentais que mantêm um equilíbrio entre as contas públicas, e ser de fácil acesso à sociedade, com atenção aos limites do endividamento e gastos públicos, e zelo pelos bens patrimoniais, entre outros de acordo Queiroz (2001).

Em 2000, o projeto de lei foi aprovado pelo Congresso Nacional, ao nível das normas da União Europeia e Nova Zelândia, sendo posteriormente sancionada a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual acabou sendo factível diante da realidade brasileira.

Este sucinto histórico de acontecimentos que caracterizaram a Reforma do Estado Brasileiro foi também um dos cenários que contribuiu para as mudanças

institucionais - dentre outras -, na área de finanças públicas - na culminância da sanção da LRF, ocorrida há mais de uma década, e que constitui objeto de estudo desta pesquisa.

1.3 A RELAÇÃO ENTRE A LRF E A LEI 4320/64

Esta subseção disserta sobre duas leis de grande relevância, atualmente em vigor na administração financeira, orçamentária e patrimonial da União e seus entes federados - a Lei 4.320/64 e a Lei 101/2000 -, relacionando-as em alguns itens comuns, porém, tratados de maneiras diferentes.

Apesar de utilizadas como princípios normativos, o conteúdo dos seus artigos é pouco passível de comparação. Embora abordem temas relacionados à contabilidade pública, os itens quase não se sobrepõem, ao invés, são temas comuns com enfoques diferentes.

A Lei nº 4320/64, de 17 de março de 1964, estatui normas gerais de direito financeiro, referentes à elaboração e controle dos orçamentos e balanços para os órgãos e entidades do setor público. Acolhida como Lei Complementar pela CF/88, aportou grandes avanços à padronização dos orçamentos e balanços das entidades públicas.

O artigo 163 da Constituição Federal de 1988 dispõe sobre finanças públicas, e no inciso I, define que uma Lei Complementar deve dispor sobre finanças públicas em sentido lato – a aprovação da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 é resultado desta determinação constitucional.

A LC nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF trata das finanças públicas e visa a responsabilidade da gestão fiscal por intermédio de aprimoramento na qualidade da ação fiscal dos recursos públicos, sob a administração dos agentes de todas as esferas do governo, e também à redução dos abusos que provocam danos e prejuízos à administração patrimonial do Estado.

O conceito de gestão fiscal foi ampliado pelo uso corrente de ações referentes ao planejamento, orçamento, programação financeira, fluxo de caixa, receita e despesa pública, execução orçamentária e financeira, transferências, endividamento, patrimônio público e previdência social (REIS, 2001).

A CF/88 determina em seu artigo 165, § 9º, inciso I e II, que cabe à lei complementar “dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a

elaboração e a organização do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei de Orçamento Anual (LOA); estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos”.

A Lei nº 4320/64 e a LRF regulam diversos aspectos enunciados na Carta Magna de 1988, não existindo até o momento nenhuma lei complementar que trate de todos os temas relacionados na Constituição.

A LRF não revogou a Lei nº 4320/64, apesar de alterá-la em alguns pontos. As duas normas têm alcances diferentes: enquanto a Lei nº 4320/64 estatui normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e dos balanços públicos, a LRF dispõe sobre normas de finanças públicas voltadas para a gestão fiscal, conforme já mencionado em parágrafos anteriores.

Destacam-se alguns itens abaixo para demonstrar, em certos casos, o complemento de uma lei à outra, e em outros, ratificando o já proposto pela lei mais antiga:

- **Planejamento:** este item não diverge entre as duas. A Lei 4320/64 coloca em prática as determinações da CF/88, entretanto a LRF destaca os instrumentos de planejamento. Na LDO são definidas regras específicas para a gestão orçamentária do órgão, contendo definições referentes à limitação de empenho ou contingenciamento, quando for observado que a receita prevista não atingirá a meta prevista. Ressalta-se que, para efeito do contingenciamento, algumas despesas são excluídas, como as que constituem obrigações constitucionais, ou derivadas de leis específicas, ou relacionadas com serviço da dívida ou definidas pela própria LDO. Quanto à LOA, a LRF acrescenta que deverá ser prevista dotação específica para dívidas mobiliárias, refinanciamento de dívida contratual e as reservas de contingência.

Em relação à programação da despesa, a Lei 4320/64 define que, em quotas trimestrais, a unidade orçamentária programe o planejamento de acordo com o seu orçamento. Já a LRF, com maior afinco no controle da execução, determina a elaboração e o acompanhamento do cronograma de desembolso mensal pelos entes governamentais.

- **Receita Pública:** a LRF considera essencial a instituição, previsão e a efetiva arrecadação dos tributos de competência do ente, definindo também regras para a renúncia da receita, colocando em grande ressalva as receitas tributárias. A

Lei 4.320 não descreve muito esses itens, cabendo-lhe definir a classificação e o tipo de gasto utilizado pelo órgão, elencando também as fases da receita, lançamento, arrecadação e recolhimento.

- **Despesa Pública:** é um dos itens de grande destaque na LRF em vista de indicar como os gastos serão utilizados de maneira responsável pelos gestores. Esta lei ratifica que o uso da despesa deverá ter um amparo legal para que possa ser efetivada e, caso não, passa a ser considerada *não autorizada, irregular e lesiva* ao patrimônio público. As despesas consideradas relevantes devem ser discriminadas na LDO e ter adequação orçamentária e compatibilidade com o PPA.

Os artigos 18 a 23 da LRF descrevem os gastos com a despesa com pessoal, despesa de destaque nos gastos públicos. Quanto à Lei 4.320, neste item, ressalta exclusivamente o controle orçamentário financeiro por intermédio de empenhos obrigatórios e as alterações do orçamento ocorridas por créditos adicionais. Não havendo alterações quanto aos seus estágios - empenho, liquidação e pagamento . Entretanto os critérios de controle são inovadores e rígidos para as finanças públicas (REIS, 2001).

- **Mecanismo de Controle em ano eleitoral:** segundo Pereira (2003a), como mecanismo de controle em ano de eleições, definido pela LRF, houve uma significativa contribuição referente à transparência e às finanças públicas do poder executivo. A Lei 4.320 nos seus dispositivos nada define sobre esse assunto, deixando a administração pública livre para uso próprio eleitoreiro - fato comum já antes de a LRF entrar em vigor. O governante eleito dava início a sua gestão assumindo despesas vultosas da gestão antecessora. A LRF altera essa realidade com os dispositivos a serem cumpridos no ano de final de mandato.

Outros itens das leis poderão ser confrontados, entretanto, coube a esta subseção apenas elencar alguns, para que se possa verificar que as leis não se anulam entre si, ao invés, se complementam. Não se buscou esgotar essa interface entre as leis, mas demonstrar a importância delas para a gestão pública, e principalmente para a sociedade, de forma a apresentar maior transparência e controle dos recursos públicos.

No capítulo seguinte será apresentado o conceito, a abrangência da LRF, e detalhadamente os pilares que nortearam a construção desta lei de finanças públicas.

2 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – LRF

No capítulo anterior se descreveu o quadro econômico, social e político em que ocorreram as transformações na ordem fiscal do Brasil - ao longo das duas décadas que antecederam a sanção da LRF - o papel da lei no contexto da Reforma do Estado e, por último, a sua relação com a Lei nº4320/64.

Este capítulo trata da abrangência da lei, e descrever com maior detalhe as suas principais premissas como: os instrumentos de planejamento, a receita e a despesa pública, a transparência, o controle e a responsabilização.

2.1 CONCEITOS E COMPETÊNCIAS

A denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), prevista no artigo 165, §9º, inciso I e II, da CF de 1988, a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, constituiu importante inovação estrutural do setor público, por representar a definição dos pressupostos econômicos sobre os mais diversos paradigmas existentes no Brasil. A LRF estabelece como princípio a gestão fiscal responsável, e dispõe sobre os princípios fundamentais e as normas gerais de finanças públicas, conforme o art. 163 da Constituição Federal.

Tal instituto, exaustivamente debatido na Legislação Nacional, parte do pressuposto consagrado por experiências e formulações estrangeiras bem sucedidas, como as da Nova Zelândia, da União Europeia e dos EUA, tendo recebido as devidas adaptações à realidade e às peculiaridades do Brasil.

Teve como finalidade o estabelecimento do código de conduta e ação moralizante, com influência decisiva no planejamento da ação governamental, para todos os administradores públicos, que passaram a obedecer a normas e limites ao administrarem as finanças, prestando contas sobre quanto gastam dos recursos da sociedade e de que modo.

A LRF vem sendo considerada capaz de impulsionar a administração pública para um novo patamar, com exigências de mecanismo que favorece a boa aplicação do dinheiro público e o desenvolvimento sustentado do País.

O Art. 1 §1º da LRF define o conceito de responsabilidade na gestão fiscal, por intermédio da ação planejada e transparente, com a finalidade de equilíbrio das

contas, utilizando o cumprimento de metas de resultado e obediência aos limites por ela determinada. Segundo Figueiredo *et al.* (2001), o termo 'ação planejada', contida nos objetivos da lei, preconiza fortalecer o planejamento na atuação governamental.

Os pilares da LRF, o Planejamento, a Transparência, o Controle e Responsabilização serão descritos a seguir, na função a ela atribuída de obter o equilíbrio fiscal nas finanças públicas.

O desequilíbrio fiscal ocorre quando um ente governamental - seja a União, um estado, o Distrito Federal ou um município - apura déficit fiscal de forma sistemática e continuada. Entende-se como déficit a realização de despesas em montante superior ao volume de receitas efetivamente arrecadadas. Considerando que os orçamentos são sempre equilibrados, ou seja, os valores das despesas fixadas são compatíveis com as receitas previstas, ocorre o déficit quando a execução da despesa difere da receita arrecada justificada e, em alguns casos, por créditos suplementares ocorridos no período da execução do orçamento. De qualquer maneira, este déficit, independente da natureza pela qual foi contraído, resultará numa dívida que, para ser saldada, dependerá da existência de superávit em outros exercícios.

A LRF determina regras de gestão que se estabelecem através de medidas de curto prazo, porém, de caráter permanente, com a observância dos limites e a adoção de mecanismo para correção de desvios, tais como: adequação das dotações orçamentárias à realidade do fluxo financeiro, controle da dívida pública, endividamento e despesas de pessoal, controle das finanças públicas em ano de eleição.

E ainda regras de transição, as quais definem medidas de médio prazo, também objetivando a recondução aos limites, mas considerando a situação em que o ente se encontrava na data da publicação da lei.

A Lei apresenta um conjunto de vedações, a serem utilizadas quando do seu descumprimento ou de desvios injustificados em relação aos objetivos e metas da política fiscal. Define instrumentos legais para a correção e sanção de natureza institucional, apoiando-se na Lei 10.028 de 19 de outubro de 2000 – Leis de Crimes Fiscais – para as sanções de natureza pessoal.

Novos parâmetros são utilizados pela LRF, isto é, os gastos decorrentes de uma administração governamental passarão a ser avaliados não mais pela quantidade, mas pela qualidade do gasto com as despesas, e acompanhamento

permanente das Metas Fiscais, fixando-se limites de despesas e receitas.

Outro ponto inovador da LRF para as finanças públicas que além de definir limites para endividamento, despesa com pessoal, renúncia de receita e criação de despesa, a lei traz define diretrizes dos mecanismo de ajustes caso seja sinalizado que as metas previstas não serão alcançadas, de maneira a manter uma gestão fiscal responsável.

As disposições da LRF alcançam todos os entes federados – União, estados, Distrito Federal e municípios – em suas administrações diretas, fundos, fundações, autarquias e empresas estatais dependentes, abrangendo os Poderes Executivos, Judiciários e Legislativos, Tribunais de Contas e o Ministério Público (art. 1º, § 2º).

Os agentes responsáveis pela aplicação da Lei na Administração Pública são assim dispostos: os titulares do Poder Executivo, do Poder Legislativo, inclusive os Tribunais de Contas, do Poder Judiciário, do Ministério Público, das autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, o ordenador de despesas, bem como todas as autoridades responsáveis pela administração financeira e controle interno.

Na LRF se encontram os capítulos de disposições preliminares, de planejamento, de receita e despesas públicas, de transferências voluntárias, de destinação dos recursos públicos para o setor privado, de dívida e endividamento, de gestão patrimonial, de transparência, de controle, e das disposições finais e transitórias.

Para alcançar suas premissas, a Lei de Responsabilidade Fiscal configura um sistema de planejamento, execução orçamentária e fiscalização da gestão fiscal.

2.2 TÓPICOS DA LRF

2.2.1 Instrumentos de Planejamento

O processo de planejamento é o ponto inicial da base da LRF. Os instrumentos de Planejamento: PPA, LDO e LOA deixam de ser apenas instrumentos elaborados para cumprimento de disposições legais e passam a ser elementos efetivos de acompanhamento da gestão, que servirão de parâmetros para avaliações periódicas. Destacam-se a seguir as alterações do planejamento governamental após a LRF, segundo o manual *Parâmetros para uma Gestão Fiscal*, da SEFAZ, publicado em 2000.

Plano Plurianual (PPA) - no projeto de Lei da LRF foi vetado o artigo 3º que se referia às mudanças no PPA, continuando então as disposições constitucionais a disciplinar este instrumento. Todavia, antes de iniciar a execução de um novo projeto cuja duração ultrapasse um exercício financeiro, o ordenador de despesa - como um dos responsáveis pela implantação e cumprimento da LRF-, deve verificar se o investimento tem adequação orçamentária e financeira com a LOA, e compatibilidade com o PPA e a LDO, cabendo-lhe atestar esta compatibilidade (art.16, inciso II).

Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) – a LRF, ao tratar da LDO, deu maior amplitude às suas especificações em relação ao definido na CF/88 e na Lei nº 4.320/64. No escopo da lei, definem-se as estratégias e prioridades da administração pública, passando-se também a elaborar dois novos anexos: Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais, e mecanismos a serem utilizados, caso se necessite, no decorrer da execução orçamentária, para ajustar as dotações orçamentárias à realidade do fluxo financeiro, definindo os critérios a serem utilizados de limitação de empenho para esse reajuste.

O anexo de metas fiscais deverá ser composto pelas metas anuais relacionadas a receitas, despesas, resultado primário e nominal, e montante da dívida, todos em valores correntes e constantes, pertinentes ao exercício a que a lei se refere, e mais dois subsequentes.

A avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior, o quadro demonstrativo das metas anuais, a evolução do patrimônio líquido, a avaliação da situação financeira e atuarial e o demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita são itens que também deverão estar inseridos no anexo fiscal.

O anexo de riscos fiscais será composto pela avaliação dos passivos contingentes e outros tipos de riscos que poderão vir a provocar o desequilíbrio financeiro das contas públicas, identificando as medidas a serem adotadas, caso sejam concretizadas no período da execução do orçamento.

Ressalta-se que a lei, quando sancionada, prescreveu – para os municípios com população inferior a 50.000 habitantes -, a obrigação de elaborar o Anexo de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais, que só existiria a partir do exercício de 2005 (art. 63, inciso III), podendo, entretanto, ser elaborado facultativamente, a partir da publicação da Lei.

Esses anexos não são meros demonstrativos que acompanham o projeto de

lei, e sim parte integrante da lei, em conjunto com os demonstrativos referidos no artigo 4º, § 2º da LRF.

Lei Orçamentária Anual – a LOA deverá ser elaborada de forma compatível com o PPA, a LDO e as normas da LRF, e conterá o demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas da LDO, o demonstrativo do efeito das receitas e despesas decorrentes de renúncia de receita e do aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado, a reserva de contingência baseada na receita corrente líquida, e também não consignará dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no PPA ou em lei que autorize a sua inclusão. Os novos projetos só poderão ser incluídos se os que estavam previstos já estiverem em andamento adequado, e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos que dispuser a LDO.

A LOA define três novas regras para as despesas relativas à dívida pública, bem como as receitas que as atenderão: a atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada não poderá superar a variação do índice de preços previstos na LDO ou em legislação específica; vedação de consignação na LOA de crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada; inclusão de dotação para investimento que não esteja prevista no PPA ou lei específica que a autorize.

A transparência proposta pela LOA facilitará o acompanhamento do Poder Legislativo e pela sociedade civil, por meio dos novos anexos, e principalmente um maior controle das operações de crédito e serviço da dívida.

O orçamento é a peça fundamental da gestão fiscal responsável, deverá refletir a realidade do ente público, passando a ser vinculante depois da aprovação do Poder Legislativo. Os instrumentos de Planejamento, após a LRF, deixam de ser uma mera proposta, para serem um plano de trabalho, que precisa ser efetivamente acompanhado, conforme Guimarães (2005).

2.2.2 Receita Pública

Andrade (2008) assim conceitua a receita pública:

Todo e qualquer recolhimento aos cofres públicos em dinheiro ou outro bem representativo de valor que o governo tem direito de arrecadar em virtude de leis, contratos, convênio e quaisquer outros títulos, e que seja oriundo de alguma finalidade específica, cuja arrecadação lhe pertença ou caso figure

como depositário dos valores que não lhe pertençam. É, pois, o conjunto de ingressos financeiros, provenientes de receitas orçamentárias ou próprias e receitas extra-orçamentárias ou de terceiros, que produzirão acréscimos ao patrimônio da instituição, seja União, estado ou município ou Distrito Federal, suas autarquias e fundações (ANDRADE, 2008, p. 51).

As receitas são subdivididas em Receitas Orçamentárias e Extra-orçamentárias, estas afetam a execução financeira, mas não podem ser computadas para efeito de programação das despesas. As Receitas Orçamentárias são classificadas, de três formas:

- *Da captação dos recursos*: são consideradas próprias ou de transferências, isto é, são as arrecadadas pelas próprias entidades encarregadas de sua aplicação. Exemplos: Imposto de Renda – própria da União; ICMS – própria dos Estados; e ISS – própria dos municípios; e Receitas de Transferências, provenientes do repasse de recursos captados por outras instituições e, posteriormente, transferidas a outras esferas de governo - exemplo: Fundo de Participação dos Estados e Municípios.

- *Da origem dos recursos*: as principais categorias de receitas são: a) Tributárias, que incluem as receitas definidas como tributos pelo Código Tributário Nacional, impostos, taxas e contribuições de melhoria; b) De Contribuições incluem as contribuições sociais e econômicas, tais como: Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social, Contribuição do Salário-Educação; c) Patrimonial – que se refere ao resultado financeiro da exploração do patrimônio; d) Industrial, proveniente da venda de mercadorias ou serviços relativos a atividades de natureza empresarial, incluindo a receita da indústria da transformação e da construção; e) Agropecuária, que inclui a receita da produção vegetal e da produção de animais e derivados; f) De Serviços, que inclui serviços comerciais, financeiros, de transportes, de comunicação, de saúde, etc.

– *Do orçamento a que estão vinculadas* - como as receitas do orçamento da seguridade social e as receitas do orçamento fiscal. As receitas da seguridade social são, basicamente, as contribuições definidas no art. 195 da Constituição Federal e as receitas diretamente arrecadadas pelos órgãos da seguridade social. As receitas do orçamento fiscal são formadas pelas receitas de impostos, de contribuições econômicas e demais receitas dos órgãos não ligados à seguridade.

As receitas são classificadas pela categoria econômica em:

Receitas Correntes – “São as que se destinam aos gastos correntes e decorrem de um fato modificativo, isto é, todas as transações que, efetivadas pelas

entidades de administração pública, não resultem em constituição de seu patrimônio, ou que estejam definidas em lei” (ANDRADE, 2008). Exemplos: Receita Tributária; Receita de Contribuições; Receita Patrimonial; Receita Agropecuária; Receita Industrial; Receita de Serviços; Transferências Correntes; e Outras Receitas Correntes.

Receitas de Capital – “São as receitas que se destinam à cobertura de despesas de capital a título de investimento, com intitulação legal, decorrente de um fato meramente permutativo, que resulta em aumento do patrimônio público” (ANDRADE, 2008). Exemplos: Operações de Crédito Internas; Operações de Crédito Externas; Alienação de Bens; Amortizações de Empréstimos; Transferências de Capital; e Outras Receitas de Capital.

A Receita Corrente Líquida (RCL) serve de parâmetro para alguns limites importantes definidos na lei, tais como: despesa de pessoal, dívida, serviço da dívida, operações de crédito e garantias concedidas; estão todos atrelados à RCL com um índice limitador que a tem como base de cálculo. Foi utilizada inicialmente como parâmetro para a Lei Camata I e a Lei Camata II, sendo a última revogada pela LRF. De acordo o art.2º da LRF a RCL tem como definição:

Somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras transferências correntes deduzidas: na União- os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, as contribuições da seguridade social referente a folha de salários do trabalho pagos ou creditados a qualquer título a pessoa física que lhe preste serviços, do trabalhador e dos demais segurados da previdência social e da arrecadação decorrente das contribuições para o programa de Integração Social e o Programa de formação do Patrimônio do Servidor Público ; nos Estados – as parcelas entregues aos municípios por determinação constitucional; - na União, estado e municípios - as contribuições dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social, E seu cálculo será apurado somando-se as receitas arrecadadas no mês de referência e nos onze anteriores, excluindo as duplicidades (Art.2º, Inc. IV e § 3º da LRF).

São computados no cálculo da RCL os valores pagos e recebidos em decorrência do FUNDEF (Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental) e os valores decorrentes da Lei Kandir.

Após ser detalhada a classificação da receita pública, enunciam-se as premissas da LRF, conforme os parágrafos a seguir.

O art.11 da LRF define que são “requisitos essenciais para a responsabilidade fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos de

competência constitucional do ente da Federação”. Caso não seja atendido pelo ente federativo, este fica impossibilitado de realizar transferências voluntárias. A LRF incentiva o ente ao aumento da arrecadação própria.

Quanto às previsões da receita, deverão ser observadas as normas técnicas e legais, considerando sempre as alterações que aconteçam e a variação do índice de preços.

O art.14, que trata da renúncia de receita, determina que, para o ente conceder ou ampliar incentivo de receita, ele deverá estar monitorado por estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que vai entrar em vigor, e nos dois seguintes. A LDO e a LOA deverão conter demonstrativos da estimativa e das medidas de compensação da renúncia da receita. Faz-se necessária a renúncia quando se objetiva incentivar o crescimento econômico, fomentar o desenvolvimento ou aumentar a concorrência, como expõe Andrade (2008).

Segundo Cruz (2009), esse artigo da LRF induz a modelo comportamental na forma de gerenciar as próprias receitas, sobretudo o ente federado municipal, que com dificuldade consegue instituir todos os tributos de sua competência.

2.2.3 Despesa Pública

A despesa pública, conforme Andrade (2008), conceitua-se:

A saída de recursos ou de todo pagamento efetuado, a qualquer título, pelos agentes pagadores para saldar gastos fixados na Lei do Orçamento ou em lei especial e destinados à execução dos serviços públicos, entre eles custeios e investimentos, além dos aumentos patrimoniais, pagamentos de dívida, devolução de importâncias recebidas a títulos de caução, depósitos e consignações (ANDRADE, 2008, p. 68).

Para a criação de uma despesa pública obrigatória de caráter continuado, segundo o que prescreve o art. 17, § 1º, LRF, deve-se ter a estimativa do impacto no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois anos subsequentes, e também a indicação da origem dos recursos para o seu custeio, de modo que não haja efeitos negativos sobre as metas fiscais. A despesa obrigatória considera-se de caráter continuado à despesa corrente quando derivada de lei ou ato administrativo normativo, e que tenha duração superior a dois exercícios.

Inclui-se nesta situação o aumento da despesa com pessoal, as despesas com seguridade social e as decorrentes de criação, expansão ou aperfeiçoamento

da ação governamental.

O início de projeto que vise criar novos serviços, a expansão ou o aperfeiçoamento da ação governamental deverá ser acompanhado: estimativa do impacto orçamentário financeiro e declaração do ordenador de despesa da adequação da despesa com o orçamento, a LDO e a PPA.

A LRF determina alguns limites a serem observados tais como: a despesa com serviços de terceiros, dos poderes e dos órgãos, até o exercício de 2003, não poderia ultrapassar o percentual relativo à receita corrente líquida verificado em 1999; a despesa com pessoal que se refere ao somatório dos gastos do ente da Federação com ativos, inativos e pensionistas, tem limite fixado para cada poder ou órgão, calculado como percentual da RCL do ente, caso esse limite seja ultrapassado, o ente fica impossibilitado de receber transferências voluntárias e contratar operação de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

Na despesa referente à seguridade social, os limites são definidos pela Lei nº 9.717, de 27/11/98, complementando pela LRF, por intermédio do art. 69 dispondo que o ente da Federação que “mantiver ou vier a ter o regime próprio de previdência social para seus servidores ter caráter contributivo e deverá organizá-lo com base nas normas de contabilidade e atuária, de modo a preservar o seu equilíbrio financeiro e atuarial”.

2.2.4 Transparência

A Transparência constitui um dos mais importantes pilares da LRF, conforme Castro (2010):

É atributo do que é transparente, límpido, cristalino, visível, é o que se deixa perpassar pela luz e ver nitidamente o que está por trás. A transparência exige não somente a disponibilidade de conhecimento, mas também a possibilidade de *entendimento* dos atos (CASTRO, 2010, p. 107).

Com vista a tornar efetiva uma das premissas da LRF - que conseqüentemente permita um maior controle social, qual o estabelecimento de normas de escrituração e consolidação das contas públicas - foram instituídos relatórios a serem emitidos pelos gestores, e que tenham ampla divulgação, inclusive através de meios eletrônicos.

De acordo Castro (2010), a transparência tem fundamento constitucional: uma ação transparente não se limita apenas ao princípio da publicidade, mas também torna visíveis as decisões realizadas pelo gestor, que deverão ser baseadas na satisfação da sociedade, mantendo a impessoalidade, moralidade e finalidade. A publicidade é algo público, de se tornar conhecido, não mantido secreto, complementando as idéias da transparência.

Em continuidade, o autor opina sobre o manual das boas práticas para a Gestão Fiscal, proposto e divulgado pelo FMI, foi uma das fontes inspiradoras da LRF, expondo quatro princípios básicos que orientam a transparência fiscal:

- Princípio da definição clara de funções e responsabilidades;
- Princípio do acesso público geral à informação;
- Princípio da abertura na preparação, execução e prestação de contas do orçamento;
- Princípio da garantia de integridade das informações fiscais. Esses princípios foram acolhidos pela lei de finanças.

A LRF, nos seus primeiros artigos, comenta que para se obter uma gestão fiscal, faz-se necessária uma *ação planejada e transparente*, nesse sentido alguns itens são marcantes para essa concretização da transparência:

A importância da participação popular, colocada em prática através das audiências públicas e o incentivo à participação popular durante o período de elaboração e discussão dos instrumentos de planejamento; a definição dos itens de transparência como instrumentos de planejamento, as prestações de contas, o anexo de riscos fiscais e o anexo de metas fiscais, o relatório resumido de execução orçamentária e o relatório de gestão fiscal; o dever de publicar o Relatório de Gestão Fiscal (art.55,§2º) e o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (art.52); a ampla divulgação desses relatórios e, por fim, a criação de um conselho de gestão fiscal, que visa acompanhar e avaliar a política e a operacionalidade da gestão fiscal (CASTRO, 2010, p. 111).

A Lei Complementar nº131 de 27/05/09, fortaleceu ainda mais o tema da transparência para obtenção de uma boa gestão fiscal. Dentre outros, ficou determinado que, mediante liberação em tempo real ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade “[...] de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo”.

A LRF passa a vigorar com os novos artigos alterados: Artº.'s 48, 73 A, 73B e

73C que definem basicamente que qualquer pessoa física ou jurídica deverá ter acesso disponível à despesa pública (a partir do momento de sua realização, com todas as informações dos processos referentes, inclusive o processo licitatório) e às receitas (a partir do lançamento até o recolhimento, inclusive as receitas extra orçamentárias); que o cidadão, partido político, sindicato ou associação tenha garantido o direito de denunciar o Tribunal de Contas, caso ele não cumpra o que é determinado na lei, e por último define os prazos para os entes se adequarem a essa nova lei complementar, utilizando como critérios o número de habitantes que, quanto maior, menor será o prazo para adequação da unidade federativa.

O Estado da Bahia tem-se desenvolvido bastante nessa área, existe o *site* **Transparência Bahia** onde podem ser consultados, por meio do Cadastro Nacional Da Pessoa Jurídica (CNPJ) ou Cadastro de Pessoa Física (CPF), os dados sobre a despesa efetuada pelo governo. Os relatórios determinados pela LRF se encontram facilmente acessíveis no portal da SEFAZ. Quanto aos instrumentos de planejamento, o Estado realizou o Orçamento Popular, PPA Participativo, Audiências Públicas e Conselhos de Acompanhamento do PPA (CAPPA), formados por algumas Secretarias de Estado e representantes dos Territórios de Identidade, com a finalidade de acompanhar o que estava planejado no PPA, e a sua execução no orçamento.

2.2.5 Controle e responsabilização

O controle também é uma das grandes finalidades da LRF, são definidos rigorosos mecanismos quanto à despesa pública, ao endividamento, à renúncia da receita e à concessão de incentivos fiscais.

Outro item importante para o controle e acompanhamento das ações é o Conselho de Gestão Fiscal que, segundo a LRF, deverá ser constituído por representantes de todo os poderes e esferas governamentais, Ministério Público e entidades representativas da sociedade.

E mediante o seu art. 59, destaca a competência do controle interno, em vias de fiscalização da aplicação da lei nas finanças públicas.

Quanto à responsabilização, a lei prevê sanções tanto para a instituição quanto para o gestor responsável pelo erário público. A instituição poderá sofrer penalidades - qual ser proibida de recebimento de transferências voluntárias - se

deixar de prever e arrecadar receita de impostos de sua competência; se a despesa de pessoal ultrapassar o limite prudencial de 95% da RCL.

As sanções ditas pessoais - que têm como sujeito o gestor do órgão público -, estão previstas na Lei nº10.280/00, sendo as penas mencionadas no seu dispositivo: a perda do mandato, multa a ser paga, proibição de exercer o cargo público, bloqueio de bens e até mesmo pena restritiva de liberdade.

A transparência é concretizada com a divulgação ampla, inclusive pela internet, de quatro novos relatórios de acompanhamento de gestão fiscal, que possibilitam identificar as receitas e as despesas. O controle é aprimorado pela maior transparência e qualidade das informações, exigindo uma ação fiscalizadora mais efetiva e contínua dos Tribunais de Contas e a Responsabilização que deverá ocorrer sempre que houver o descumprimento das regras, com a suspensão das transferências voluntárias, das garantias e da contratação de operações de crédito, sendo que os responsáveis pelo cumprimento da Lei sofrerão as sanções previstas na legislação que trata dos crimes de responsabilidade fiscal.

Foram expostos neste capítulo os itens de maior destaque ao entendimento e aplicação da LRF.

A seguir, será desenvolvido o tema central da pesquisa, a despesa com pessoal segundo a LRF, referenciando conceitos, limites, histórico legal e conceitos referente as despesas com terceirização e serviços de terceiros.

3 DESPESAS COM PESSOAL

No capítulo antecedente a LRF foi apresentada na sua abrangência, com a descrição em maior detalhe das suas principais premissas, como: os instrumentos de planejamento, a receita e a despesa pública, a transparência, o controle e a responsabilização.

O capítulo em pauta trata do histórico legal da despesa com pessoal da administração pública brasileira, e a definição segundo os dispositivos legais da Lei de Responsabilidade Fiscal do limite estabelecido para os órgãos e poderes, do controle, das restrições e despesa com serviços de terceiros e terceirização de mão de obra.

3.1 ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DAS DESPESAS COM PESSOAL

A despesa com pessoal sempre foi destaque nos gastos públicos das três esferas do governo brasileiro, e o seu descontrole provoca conseqüências desastrosas às finanças da administração pública. Tal fato induziu a criação de leis que lhe impusessem limites e controle - com o objetivo de dar condição para que a receita não fosse tão comprometida com esse tipo de gastos, podendo assim ter margem suficiente para o atendimento do conjunto de prioridades e programas governamentais.

Segundo Dias (2009), a seqüência histórico-legislativa que retrata o tema despesa com pessoal ocorre a partir da CF/1891, que estabelecia competência privativa do Congresso Nacional para 'Criar e suprimir empregos públicos federais, fixar-lhes atribuições, estipular-lhes vencimentos' (art. 34, § 25).

A CF/1934 dava continuidade à competência do Congresso Nacional e acrescentou o Título VII – Dos Funcionários Públicos, definindo seus direitos e prerrogativas, dentre eles a estabilidade após dez anos de efetivo exercício. A CF/1946, promulgada em momento de redemocratização, ampliou os direitos dos servidores públicos quanto ao período de adquirir estabilidade, não havendo preocupação em definir novos parâmetros quanto ao controle da despesa de pessoal.

Na seqüência, a Carta Magna de 1967 preocupou-se com o controle da despesa de pessoal; o seu descontrole foi destaque no governo populista em parte da década de 60, determinando no Art.º 66: “o montante da despesa autorizada em cada exercício financeiro não poderá ser superior ao total das receitas estimadas para o mesmo período”. E no § 4º, que “a despesa de pessoal da União, Estados ou Municípios não poderá exceder de cinqüenta por cento das respectivas receitas correntes”. Esse foi o primeiro limite definido para gastos com a despesa de pessoal.

Em 1969, a Emenda Constitucional n.º 1, no seu Art.º 64 define que “Lei complementar estabelecerá os limites para as despesas de pessoal da União, dos Estados e dos Municípios”, demonstrando a preocupação da administração pública em ter o equilíbrio orçamentário nas finanças públicas (ASSIS, 2009; DIAS, 2009).

Na década de 80 foi promulgada a CF/88, caracterizada principalmente pelas incorporações de importantes direitos sociais que impactaram nas despesas públicas. A Constituição, todavia, estabeleceu vários dispositivos objetivando o controle do orçamento público, do endividamento e da despesa pública.

A Despesa com Pessoal foi definida por intermédio do Art. 169, nos termos da Lei complementar, que determinaria o limite da despesa com pessoal ativo e inativo das três esferas públicas, conforme já citado em capítulo anterior. Aplicou-se - enquanto não se promulgava a lei complementar - a regra prevista no Art. 38 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), a qual previa que os entes federados não poderiam despender com pessoal mais do que 65% de suas respectivas receitas correntes.

Até o Plano Real, em 1994, o país viveu um momento econômico com altas taxas de inflação, proporcionando-se nas finanças públicas ajustes com facilidade, em função de um círculo vicioso sobre o efeito inflacionário, o qual permitia que o governo controlasse seus gastos por meio de adiamento de reajustes ou aumentando o tempo para efetivar a despesa; já quanto à receita, havia crescimento em função da indexação dos tributos. Com o equilíbrio e controle da inflação não existia mais cenário para manter esse descontrole de gastos (DIAS, 2009).

Em continuidade, a Lei Complementar nº 82 - regulamentada em 27/03/95, conhecida como Lei Camata I – foi a primeira Lei Complementar que disciplinou os limites de pessoal em atendimento ao art. 169 da CF/88, e teve sua reedição mediante a Lei Complementar nº 96, de 31/05/1999 - Lei Camata II.

A Lei Camata I definiu limites para os três entes federativos, sem separá-los

por Poder: 60% das respectivas receitas correntes líquidas (RCL). De acordo com o seu Art. 1º:

As despesas totais com pessoal ativo e inativo da administração direta e indireta, inclusive fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista não poderão, em cada exercício financeiro, exceder:

I - no caso da União, a 60% da respectiva receita corrente líquida, entendida esta como sendo o total da receita corrente, deduzidos os valores prescritos na lei;

II - no caso dos Estados, a 60% respectivas receitas correntes líquidas, e

III - no caso do Distrito Federal e dos Municípios, a 60% das respectivas receitas correntes.

Ressalta-se que as despesas com pessoal que excedessem os limites nela fixados, deveriam retornar àqueles limites no prazo máximo de três exercícios financeiros, a contar daquele em que esta Lei Complementar entrasse em vigor, à razão de um terço do excedente por exercício. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios publicariam, até trinta dias após o encerramento de cada mês, demonstrativo da execução orçamentária, do mês e até o mês, explicitando, de forma individualizada, os valores de cada item considerado para efeito do cálculo das receitas correntes líquidas, das despesas totais de pessoal e, conseqüentemente, da referida participação, de acordo o prescrito no Art.1, §'s 1º e 2º.

E enquanto for indicado o descumprimento dos limites fixados nessa Lei Complementar, ficarão vedadas, até que a situação se regularize, quaisquer revisões, reajustes ou adequações de remuneração que impliquem aumento de despesas, segundo o Art. 1,§3º.

As crises financeiras de 1997 e 1998 - no Sudoeste Asiático e na Rússia respectivamente -, propulsionaram maior ajuste fiscal no país, visto que, apesar da limitação imposta pela lei, os gastos com pessoal continuavam a crescer, e se a administração não tomasse decisões mais severas referentes a este tipo de gasto, as finanças públicas, ao término, seriam basicamente para pagamento da folha de pessoal. Tal ambiente ocasionou, na época, a promulgação da Emenda Constitucional n.º 19/88, que determinou mudanças na previdência social e na administração pública.

Algumas das mudanças em relação à despesa de pessoal foram propostas por essa emenda nos artigos 20 e 21. O art. 20 veda a transferência voluntária e a concessão de empréstimos para pagamento de despesa com pessoal:

Art. 20. O caput do art. 167 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido de inciso X, com a seguinte redação:

Art. 167. São vedados:

.....

X - a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O artigo 21 desta emenda, composto de sete parágrafos, refere-se às condições necessárias para conceder aumento ou vantagem sobre renumeração, criação de cargos, definição de ações e sanções a serem realizadas caso o prazo estabelecido pela lei complementar para adaptação dos parâmetros não seja cumprido, e a condição de perda do cargo do servidor estável, conforme abaixo:

Art. 21. O art. 169 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

§ 2º Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites.

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências: I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; II - exoneração dos servidores não estáveis.

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei

complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

.....

§ 7º Lei federal disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas na efetivação do disposto no § 4º."

No mesmo período, foi sancionada pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso a Lei 9.801 de 14/6/99, que dispõe sobre as normas gerais para perda de cargo público por excesso de despesa.

Em 31/05/1999 foi sancionada a LC 96/99 - Lei Camata II, que revogou a Lei Camata I, e regulamentou as novas regras estabelecidas no Art.º169, definidas na EC n.º 19/98. As mudanças de relevância foram: Limite da União passou a ser de 50% da sua RCL; foram excluídas do cálculo da RCL nas esferas, as transferências intragovernamentais; definição da RCL do Distrito Federal passou a ser igual à dos Estados; suspensão de todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos entes que não observassem os limites; redução em pelo menos 20% das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; a exoneração de servidores não estáveis; e perda de cargo de servidores estáveis (DIAS, 2009).

No ano de 2000, a LRF revogou a Lei Camata II por intermédio do seu Artigo 75, tornando-se o principal instrumento legal que define o limite de despesas de pessoal com os servidores em todos os âmbitos do ente federado, e seus respectivos poderes, exceto, quando os limites da LRF forem superiores aos da Emenda Constitucional nº 25 de 2000, referente às Câmaras Municipais.

Diante do exposto observa-se que a CF/88 e a LRF não foram inovadoras sobre a temática de despesa de pessoal na administração pública.

Todavia, evidencia-se que a principal diferença entre a LC 96/99 e a LC 101/00, no que se refere às despesas com pessoal, é que esta impõe sanções pessoais e institucionais para aqueles que descumprirem a norma legal (NASCIMENTO, 2003).

A seguir, o quadro resumido das leis que limitaram a despesa com pessoal:

Quadro 1
Limites para as Despesas com Pessoal em % da Receita Corrente Líquida

Norma	União	Estados/Municípios
Art. 38 do ADCT*	65	65
Lei Camata I – LC 82/1995	60	60
Lei Camata II – LC 96/1999	50	60
LRF – LC 101/2000	50	60

Fonte: textos legais citados no quadro (*apud* Dias, 2009)

3.2 CONCEITO DA DESPESA COM PESSOAL CONFORME A LRF

Esta subseção trata do artigo que baliza um dos maiores gastos públicos, conforme anteriormente comentado; define o que pode ser considerado como despesa total com pessoal e a partir deste conceito os gestores se norteiam para efetuar o controle, a elaboração de relatórios e as tomadas de decisões para a manutenção do equilíbrio das contas.

A despesa pública - conceituada no capítulo anterior -, refere-se à saída de recursos públicos para pagamento de saldos definidos na LOA, classificada segundo a natureza como despesa corrente, que demonstra o próprio consumo do setor público, e despesa de capital, que contribui para a aquisição de bem de capital. Segundo Giacomoni (2003), esta classificação indica os efeitos que o gasto público tem sobre a economia.

A despesa de pessoal - assim como os encargos sociais, os juros e encargos da dívida e outras despesas correntes, faz parte do grupo que compõe a despesa corrente.

No tocante à LRF, a despesa pública é descrita no Capítulo IV, na seguinte subdivisão: despesas obrigatórias de caráter continuado, despesa de pessoal e despesa com seguridade. Na Seção II – Das despesas públicas, nos Art.º 18 a 23, são definidos conceito, limites, mecanismos de compensações, definição de prazos de publicação de relatórios e sanções referentes à despesa com pessoal, comentados nos próximos parágrafos.

Segundo a LRF, conceitua-se como despesa total com pessoal:

O somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência (LRF, Art. 18).

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

O texto acima é de grande relevância e polêmico, visto que define quais são as despesas consideradas como 'pessoal', que devem servir como base no cálculo do limite de gasto em relação à receita corrente líquida para todos os entes federativos e poderes.

Destaca-se que não serão computadas as despesas com inativos quando forem custeadas por: arrecadação de contribuição dos segurados, compensação financeira, receita diretamente arrecadada por fundo vinculado de natureza previdenciária.

Segundo Figueiredo *et al.* (2001), esse artigo pode ser analisado em diversos critérios: por atividade - ativos, inativos e pensionistas; quanto ao tipo de exercício- cargos, funções, empregos e mandatos eletivos; quanto ao comando- civis, militares, membros de poder; quanto à espécie remuneratória- vencimentos, vantagens, subsídios, proventos, reformas, pensões, adicionais e horas extras; quanto a encargos sociais que a Administração recolhe- recolhimento ao regime de previdência, FGTS, PIS, PASEB etc.

Toledo Jr. e Rossi (2002) consideram que o auxílio moradia, o vale refeição, a cesta-básica, a licença prêmio indenizada não são computados no cálculo do limite da despesa, tendo como um dos balizadores o Decreto Federal que regulamenta o auxílio alimentação (n.º 3887 de 17/8/2001). Entretanto, Figueiredo *et al.* (2001), opinam que deveriam incluir no limite da despesa de pessoal as despesas referentes a vale-refeição, vale-transporte e salário família.

O artigo supracitado relaciona as diversas questões remuneratórias mas o gestor não considera nos cálculos da despesa de pessoal o gasto com auxílio

transporte e alimentação, considerados como indenizatórios e não incluídos como despesa de pessoal.

No orçamento do Estado da Bahia as despesas referentes a auxílio transporte e alimentação são pagas por meio da atividade 2013 – Auxílio transporte e auxílio alimentação aos servidores e empregados públicos: conceder auxílios transporte e alimentação aos Servidores e Empregados Públicos, contabilizados como despesa corrente de custeio da administração, de acordo o “*Manual de Orçamento Público*” (MOP), da SEPLAN, publicado em 2008.

Em referência ao pagamento da folha de estagiário, apesar de ser uma despesa constante mensalmente, não é contabilizado para o limite, em função do vínculo com o Estado ser de natureza educacional (FIGUEIREDO *et al.*, 2001).

O pagamento da despesa com estagiário no orçamento estadual é realizado o por intermédio da atividade de despesa 2000 – Manutenção de serviços administrativos, no elemento de despesa 33.90.36 – pessoa física, segundo a classificação da Portaria Interministerial nº 163/2001.

Entretanto, o salário família é contabilizado como despesa de pessoal, pago mediante a atividade 2001 – Pessoal e encargos sociais, no elemento de despesa 31.90.11 – salário família.

A partir do ano 2010, o orçamento estadual inseriu a atividade 2022 – Assistência Médica aos Servidores Públicos e seus Dependentes- Planserv, o pagamento é no elemento de despesa 33.91.41 – Contribuições. Esta despesa era paga na atividade 2001- Pessoal e encargos, no elemento de despesa 31.91.13 (grupo pessoal).

As atividades acima citadas são contabilizadas como despesas correntes no grupo outras despesas correntes (grupo 3) do orçamento do Estado, e não como gasto no grupo de pessoal e encargos sociais (grupo 1), não contabilizados para o cálculo dos limites de despesa de pessoal estabelecidos pela LRF

Os 1º e 2º parágrafos do artigo nº18 supracitado são muito importantes para o controle da despesa com pessoal. O primeiro gera discussão por considerar para efeito de cálculos outras despesas de pessoal, tais os serviços de terceirização de mão-de-obra para aqueles que exercem funções de substituição a servidores e empregados públicos.

Esse trecho foi incluído por meio da Emenda do Plenário n.º 56, para assegurar que não continuasse a falha existente na Lei Camata ao longo da sua

execução - ao contabilizar as despesas realizadas com serviços de terceiros, comuns em todos os órgãos públicos como 'outras despesas correntes', não contabilizadas na folha de pessoal (TOLEDO JR; ROSSI, 2002).

De acordo com a nova classificação econômica de receita e despesa, são separadas através de dois elementos distintos: o elemento 34 – *Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização*, e o 37 – *locação de mão-de-obra*, sendo que o primeiro se inclui no grupo 1 – *pessoal e encargos sociais*, e o outro no grupo 3 – *outras despesas correntes*.

A partir do orçamento de 2011 do Estado, criou-se a atividade 2023 – Encargos com locação de mão-de-obra, que objetiva “Assegurar o pagamento decorrente de terceirização de mão-de-obra onde o contrato especifique o quantitativo físico de pessoal, a exemplo de limpeza, conservação, segurança e vigilância”, de acordo com o Quadro de Detalhamento de Despesa do Orçamento. Considerada como despesa corrente de custeio e inclusive com conta específica no Quadro de Cotas Mensais - QCM, viabilizando o acompanhamento e a transparência desse tipo de gasto. Anteriormente essa despesa era paga no elemento 33.90.37 – locação de mão-de-obra, na atividade 2000 – Manutenção de Serviços Administrativos.

Essa distinção entre as despesas ocorre com mais frequência quando se trata das áreas de saúde e educação. As cooperativas de mão-de-obra devem ser consideradas no limite de despesa, esse fato gera questionamentos, já que elas visam diminuir o desemprego e reconduzir quem estava fora do mercado formal, não sendo o cooperado funcionário e sim, sócio da entidade.

A LRF no Art. 18, § 1º reflete assim todo o cuidado e atenção de que o gestor precisa a fim de obter uma gestão responsável, haja vista o Estado sempre irá precisar de contratação de empresas terceirizadas para exercer serviços não exclusivos do Estado. Na administração pública gerencial, iniciada com a Reforma do Estado, uma das mudanças para obter melhor qualidade nos serviços públicos era a terceirização. A atenção dos gestores precisa voltar-se para que tipos de serviços irão executar esses prestadores de serviços, de maneira a adequá-los à despesa pertinente.

Quanto ao parágrafo 2º deste artigo, as despesas são consideradas, para efeito de limite do cálculo, o realizado no mês de referência e nos onze meses imediatamente inferiores, reafirmando o regime contábil da despesa que é a

utilização do regime de competência. Toledo Jr. e Rossi (2002) relatam que, para efeito da LRF, a despesa de pessoal é o somatório de doze meses de empenhos havidos nas rubricas da despesa, abrangendo o mês de apuração e os onze imediatamente anteriores.

De acordo com Figueiredo *et al.* (2001), essa é despesa a ser considerada no estágio da liquidação, o qual define como obrigação de realização da despesa, preponderando o fator importante da LRF, que é o equilíbrio entre a receita e a despesa. Os valores considerados demonstrados nos Relatórios do Balanço Geral do Estado são da despesa liquidada.

Em atendimento à estruturação da Portaria Interministerial n.º 163/2001, a despesa de pessoal empenhada deverá ser registrada de acordo com a classificação dos elementos de despesa, o que facilita de maneira imediata o objeto de cada despesa. O grupo das despesas com pessoal utiliza-se dos seguintes elementos de despesa no orçamento:

Quadro 2
Elementos de Despesa de Pessoal

Código	Especificação
01	Aposentadoria
03	Pensões
04	Contratação por tempo determinado (REDA)
09	Salário família de servidores estatutários
11	Vencimentos e vantagens fixas - pessoal civil (salário, gratificações, 13º salário, etc.)
13	Obrigações Patronais (FGTS, contribuições ao regime próprio da previdência)
16	Outras despesas variáveis (horas extras, substituições, etc.)
34	Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização (§1.º do art.18 da LRF)
91	Sentenças judiciais referentes a demandas trabalhistas
92	Despesas de exercícios anteriores relativas a pessoal
94	Indenizações e restituições trabalhistas

Fonte: Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 04 de maio de 2001 (*Apud* TOLEDO JR.; ROSSI, 2002).

3.3 LIMITES DE GASTOS DA DESPESA COM PESSOAL

O artigo 169 da CF determina que a despesa com pessoal dos ativos e inativos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedeça aos limites propostos pela Lei Complementar, definida atualmente pela Lei Complementar nº 101/2000 – LRF.

A LRF determina, nos seus artigos 19 e 20, os percentuais de gastos da Despesa com Pessoal, que não deverão exceder a Receita Corrente Líquida - RCL dos entes federados – União, Estado e Municípios, distribuídos nos seguintes valores:

- I – União - 50% (cinquenta por cento);
- II – Estados - 60% (sessenta por cento);
- III – Municípios – 60% (sessenta por cento).

Na esfera estadual, foco do estudo desta pesquisa, o limite global de 60% de RCL para gastos com pessoal, distribui-se na seguinte forma:

- 49% para o Poder Executivo;
- 3% para o Legislativo incluindo o TCE;
- 6% para o Judiciário, e
- 2% para o Ministério Público do Estado.

Em atendimento o Art. 20, §4º, o valor do TCM é 0,4%, reduzido do Poder Executivo.

Segundo Dias (2009), os valores definidos pela RCL para limite das despesas de pessoal dos Estados e Municípios foram baseados em análise das contas na década de 90. Essa preocupação em definir o limite para essa despesa justifica-se por ser ela um dos principais itens das finanças públicas, e seu descontrole traz grandes consequências para a administração, confirmando o que já afirmado anteriormente. No ano de 1980, alguns entes tiveram o gasto com pessoal bastante elevado, comprometendo a sua receita e inviabilizando a implementação de políticas públicas, devido à escassez de recursos nos programas de governo disponíveis para investimento, - principalmente os Estados.

A fixação dos limites adveio da análise das contas públicas no período de 90, quando se observaram, segundo NASCIMENTO (2003), os gastos constantes com os seguintes itens: despesa de custeio (bens e serviços para funcionamento da máquina pública, como água, luz, material de consumo e serviço terceirizado);

serviço da dívida (juros e amortização da dívida), e os investimentos públicos (construção de hospitais, escolas, rodovias, aquisição de equipamentos).

A soma desses gastos no período que antecedeu a LRF (1995-2000), teve uma média com despesas de representação de aproximadamente 43% da RCL dos estados e 52% dos municípios. Portanto, na média, tem-se o comprometimento de aproximadamente 45% da RCL com despesas fixas, restando 55% para as despesas com pessoal e eventuais despesas adicionais. Com base em tais dados, foi determinado o índice de 60% para os entes federados.

Essas informações foram obtidas com a análise dos dados disponibilizados pelo STN - e também coletadas nas pesquisas realizadas, observando-se que o limite da União ficou acima da realidade dos seus gastos, demonstrados pela folga no limite previsto na LRF.

Na esfera municipal - por abranger um número muito grande de municípios e realidades financeiras diferentes - houve também um superdimensionamento no limite necessário; e quanto ao Estado, a pesquisa demonstrou-o mais próximo da realidade, tanto que os gastos desta despesa sempre estão próximos aos limites estabelecidos pela lei, ou em alguns poucos casos, acima do valor (DIAS, 2009).

Entretanto, conforme Assis (2009, *apud* ROCHA, 2001) os limites foram obtidos da seguinte maneira: na União, a própria CF/88 os definira; nos Estados foram estabelecidos por meio de uma média aritmética da despesa de pessoal disponível em dezesseis Estados, por órgão e poder, referente ao exercício de 1998; e quanto aos municípios, foram utilizados dados disponíveis dos balanços orçamentários do exercício de 1996. Basicamente, o índice a ser considerado para a LRF foi a lei antecessora, a Lei Camata II.

O estudo dos autores citados nos parágrafos anteriores, independente da base de pesquisa utilizada, serve para reflexão da eficácia dos limites estabelecidos pela LRF, se considerarmos que limite é uma fronteira, posição adequada para manutenção do equilíbrio das contas, objetivo da LRF. O Estado, dentre os entes federados, foi o que obteve melhor resultado da sua utilização, fato não ocorrido com a realidade de gastos da União e dos municípios, naquele período de definição dos índices. Aquele teve assim a eficácia do estabelecimento do valor, haja vista estava beirando a sua realidade de despesa e se a ultrapassasse gerava um desequilíbrio nas demais despesas da administração.

Qualquer excesso de gastos com pessoal (acima ou mesmo próximo a 60% da RCL) vai ocasionar a redução de recursos para a manutenção da máquina pública, para o pagamento da dívida ou para a realização do mínimo necessário de investimentos básicos.

Algumas despesas relacionadas com pessoal, descritas pela LRF no Art.19, não são consideradas para o cômputo dos gastos da despesa com pessoal, conforme abaixo elencadas:

I:- Indenização por demissão de serviços de empregados; II - relativas a incentivos à demissão voluntária; III - derivadas da aplicação do dispositivo do inciso II do §6º do art.º57 da CF; IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do Art.18; V - com pessoal do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela união na forma dos incisos XIII e XIV do art.21 da CF e do art.31 da EC n.º19; VI – com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeada por recursos provenientes: da arrecadação de contribuições dos segurados; da compensação financeira, das demais receitas diretamente arrecadadas pelo fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como o superávit financeiro. (LRF, art.º19, §1º, Inc. I a VI).

Em suma, nesta subseção buscou-se explicitar o importante dispositivo da LRF: o limite estabelecido para as despesas com pessoal dos poderes da administração pública que demonstra o caminho para o alcance do equilíbrio orçamentário e realizando uma gestão fiscal responsável. Em continuidade ao tema, será apresentado o controle definido pela lei para adequação dos limites propostos.

3.4 CONTROLE DAS DESPESAS COM PESSOAL

Trata-se aqui de precisar como a LRF define o controle da despesa com pessoal a fim de que não ultrapasse os limites estabelecidos, e pontuar a contribuição dos dispositivos constitucionais para alcançar o equilíbrio das finanças.

Conceitua-se Controle como o conjunto de medidas necessárias ao perfeito funcionamento de um sistema, seja ele simples ou complexo, de forma a que sejam alcançados seus objetivos. No âmbito da administração pública, conceitua-se controle como sendo a atribuição de vigilância, verificação, orientação e correção que um poder, órgão ou agente público exerce sobre a atuação de outro ou sobre a própria atuação (ARAÚJO; ARRUDA, 1999).

Os artigos 21 a 23 da LRF prescrevem normas para adequação e atendimento aos limites da despesa pospostos.

A despesa de pessoal é caracterizada como uma despesa obrigatória de caráter continuado, sendo assim, para que possa ser viabilizado aumento do gasto, há algumas exigências a serem cumpridas, caso contrário, o seu efeito se torna nulo de pleno direito, ou seja, não é válido em função de não conter todos os requisitos necessários para sua eficácia (art.21), descritos abaixo conforme o manual *Parâmetro para uma Gestão Fiscal Responsável*, da SEFAZ, publicado em 2000.

- Estimativa do impacto orçamentário-financeiro;
- Declaração do ordenador de despesa de que tem adequação orçamentária e financeira com a LOA e compatibilidade com o PPA e a LDO;
- Demonstrativo da origem dos recursos para seu custeio, acompanhado de comprovação de que não afetará as metas fiscais e que seus efeitos serão compensados com aumento permanente de receita ou redução permanente de outras despesas;
- O limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo;

Considera-se nulo o ato que resulte em aumento da despesa de pessoal expedido nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular ou órgão.

A LRF prevê dois momentos para verificação do enquadramento do limite da despesa de pessoal. O primeiro foi quando ocorreu o momento de transição para aplicação da lei nas finanças públicas, que de acordo o art.70, o poder ou órgão que estivesse no ano de 1999 com valor da despesa de pessoal acima do limite legal, deveria se enquadrar em até o ano de 2002, reduzindo pelo menos 50% do excesso no primeiro ano.

O segundo momento é que passado o período de transição o acompanhamento do cumprimento do limite deverá ser realizado pelos órgãos e poderes a cada quadrimestre, conforme definido o Art. 22 da lei. Saliencia-se que esta pesquisa teve como base o acompanhamento anual, ou seja, os relatórios quadrimestrais referente aos terceiros quadrimestres de cada ano.

Para acompanhamento e publicidade referente aos limites da despesa de pessoal, os titulares do poder ou órgão devem publicar o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) no prazo de 30 dias após o fechamento do quadrimestre; caso não seja publicado no prazo determinado, o órgão fica submetido às penalidades previstas na

lei, tal como o impedimento de receber transferências voluntárias e realização de operações.

A LRF trouxe como diferença em relação à Lei Camata II a introdução nos seus dispositivos dos limites de alerta e prudencial. No art. 59 da lei prevê que compete ao Tribunal de Contas do Estado (TCE) alertar aos poderes quando constatarem que a despesa com pessoal excedeu 90% do limite legal previsto.

O limite prudencial é baseado no valor de 95% (noventa e cinco por cento) do limite previsto por lei, ou seja, o percentual de 46,17% da relação da despesa líquida com pessoal sobre a receita corrente líquida considerando o ente o poder executivo estatal, e algumas vedações são determinadas para os órgãos ou poder, a seguir descritas:

Concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou determinação legal ou contratual; criação de cargo, emprego ou função; alteração de estrutura de carreira que implique aumento da despesa; provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança (BRASIL, 2000).

Em relação a ultrapassar o limite máximo estabelecido, a LRF no Art.23, define tomada de decisões que deverão ser obedecidas pelo ente federativo, que tem que eliminar o valor nos dois quadrimestres seguintes, na condição de pelo menos no primeiro uma redução de um terço, e tendo que adotar as seguintes medidas:

- Redução de pelo menos 20% das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; - exoneração de servidores não estáveis; - se as medidas anteriores não forem suficientes para assegurar a redução pretendida, o servidor estável poderá perder o cargo (Art. nº 169, §. 3 e 4 da CF/88).

O órgão ou poder, enquanto não conseguir adaptar-se ao limite indicado pela lei, ficará impossibilitado de: “receber transferência voluntária; obter garantia, direta ou indireta, de outro ente; e contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução da despesa de pessoal”.

Quanto ao controle da despesa com pessoal, as sanções supracitadas se aplicam imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite nos primeiros quatro meses do último ano de mandato do titular do órgão ou poder.

Segundo Dias (2009), existe também a contribuição para o controle da despesa de pessoal mediante a Constituição Federal, estabelecendo vários dispositivos para limitar a criação ou aumento das despesas com pessoal. O art. 61, §1º, II, define que “é de iniciativa privativa do Presidente da República para leis que disponham sobre criação de cargos ou empregos públicos, ou sobre aumento de sua remuneração”. O art.37 também contribui quando nos seus dispositivos exige a aprovação em concurso público para investidura em cargo ou emprego público; veda a vinculação ou equiparação de remuneração de pessoal do serviço público; veda a acumulação de cargos ou empregos públicos; e prevê tetos para a remuneração na administração pública.

Acrescenta-se também o art. 29-A da Constituição, introduzido pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000, que dispõe sobre limites aos subsídios recebidos pelos vereadores e às despesas das Câmaras Municipais.

Essas restrições de ordem constitucional são muito importantes para o controle das despesas com pessoal, apesar de ter um efeito mais amplo, eles podem ser acrescentados à obtenção da gestão fiscal, objetivo precípua da LRF.

As restrições descritas nos tópicos acima, como a autorização da LDO, as características como despesa de caráter continuado, definidas pela LRF juntamente com as restrições já previstas na CF, são ferramentas para o gestor manter o controle da despesa com pessoal, haja vista todo ato administrativo deve ter amparo legal e essas fundamentam as despesas. Contudo, atualmente, a mídia ainda deflagra valores exorbitantes de pagamento de salários na administração pública, principalmente do poder legislativo.

Nesse tópico da pesquisa se observaram alguns sinalizadores que compõem o controle da despesa com pessoal. Credita-se a ultrapassagem do limite de despesa ao fato de o administrador não ter condições de dirimir o problema. Diante de tal ocorrência, o administrador sofrerá as sanções pertinentes enquanto não conseguir manter o controle das finanças, no tocante à despesa com pessoal do ente público pelo qual ele é responsável.

3.5 DESPESAS COM SERVIÇOS DE TERCEIROS

Esta subseção busca demonstrar uma das principais polêmicas no cômputo da despesa de pessoal. A LRF definiu claramente por meio de dois artigos, 18 e 72, quando se utiliza a despesa com terceirização de mão de obra contabilizada como despesa de pessoal (art. 18), e quando é utilizada a despesa com serviços de terceiros (art.72), contabilizada como despesa de custeio da administração.

Sabe-se que as entidades da Administração direta e indireta, para exercer as suas funções, precisam estar adequadamente aparelhadas. Para que isso se concretize, faz-se necessário, entre outros fatores, de pessoas trabalhando para obter tal fim, seja por vínculos diretos com a administração - são os servidores públicos - seja por meio dos prestadores de serviços.

O §1º do Art.18 da Lei é um dos itens polêmicos da despesa de pessoal em virtude de definir a sua composição. 'Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra, que se referem à substituição de servidores e empregados públicos, serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".'

Baseadas nesse dispositivo legal, devem ser contabilizadas as despesas com a terceirização de substituição do servidor público relacionadas com a função intrínseca do órgão, isto é, função essencialmente pública, uma atividade fim do Estado. Nos serviços de educação e saúde são mais facilmente observados esses tipos de despesa.

A expressão 'terceirização de Mão de obra' (art.18 da LRF), não deve ser confundida com serviços de terceiros (art.72 da LRF). Uma é contabilizada como gasto de pessoal, quando se trata de serviços típicos a serem realizados pela administração, e a segunda refere-se a todas as demais despesas de serviços prestados à administração pública (ANDRADE, 2008).

O legislador ao incluir esse parágrafo teve como objetivo reduzir a terceirização ilícita, ou seja, utilizá-la de maneira a burlar o concurso público para provimentos de cargos e os limites constitucionais e infraconstitucionais que se referem à despesa de pessoal (FORTINI, 2010).

Na atenção de manter uma gestão fiscal responsável, a LRF limitou os gastos com a despesa de serviços de terceiros, de maneira que os gestores não a utilizasse

como uma nova maneira de incluir demasiadamente pessoas no trabalho da administração pública:

A despesa com serviços de terceiros dos Poderes e órgãos referidos no Art. 20 não poderá exceder, em percentual da receita corrente líquida, a do exercício anterior à entrada em vigor desta Lei Complementar, até o término do terceiro exercício seguinte (BRASIL, 2000).

Vale dizer que para os Poderes e os Órgãos Públicos, até o exercício 2003, as despesas referentes a Serviços de Terceiros não poderiam ultrapassar o percentual relativo ao valor da Receita Corrente Líquida obtida do exercício de 1999. A partir do ano de 2004, esta despesa não foi definido pela lei o teto limitador.

Destaca-se que o Decreto 200/67, que no Capítulo III Da Descentralização, no Art. 10, § 7º, permite a terceirização ou a execução indireta pela administração pública, assim descrita:

Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada (...)

§ 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução.

Para que não tenha dúvidas sobre quais serviços a administração pública poderá considerar como serviços de terceiros, o Decreto Federal nº 2.271 de 07/07/97 define as tarefas que poderão ser executadas para este fim:

Art . 1º No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade.

§ 1º As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta.

§ 2º Não poderão ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

A Portaria Interministerial nº 163/01 também contribui para distinguir esse tipo de despesa mediante o uso dos elementos distintos: 34 – *Despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirizações*, e 37 – *Locação de Mão-de-obra*. O primeiro é contabilizado no que se refere ao art.18 da LRF.

De acordo com Fortini (2010), alguns itens são importantes para que seja válida a terceirização: vínculo existente entre a administração pública e a empresa contratada; ausência de subordinação e pessoalidade entre empregado da contratada e a Administração Pública; que os materiais e os equipamentos necessários para a execução das atividades terceirizadas sejam custeados pela empresa, e que não existam cargos correspondentes às atribuições da mão-de-obra a ser contratada.

Harada (2010) afirma que o governante que faz a contratação irregular não pode ficar impune:

O legislador não se preocupou com o aspecto da licitude ou ilicitude desse tipo de contrato de terceirização de mão-de-obra, mas tão somente com os objetivos principais da LRF, que é o de conter as despesas de pessoal. Procurou-se neutralizar, no âmbito da LRF os efeitos danosos da velha prática antes referida, consistente em burla, através de expediente ilegais o limite de despesa de pessoal.(HARADA, 2010).

Diante do exposto, observa-se que a administração é respaldada por um grande arcabouço legislativo que ampara a contratação de serviços terceirizados. A grande questão é saber distingui-los na contabilização: se é necessário contratar para exercer atividades inerentes a cargos públicos existentes, incluindo-a como despesa com pessoal; ou é uma atividade de serviços de terceiros, em que a contratação vai ser utilizada para suprir a atividade meio. Em atendimento ao decreto, será contabilizada no grupo de despesa corrente, considerada como custeio, no orçamento do Estado na Atividade 2023 – Encargos com locação de mão-de-obra, comentada anteriormente.

Conclui-se que as despesas são motivo de atenção permanente nas finanças, pois mesmo decorrida uma década de sanção da lei, verifica-se constante necessidade de contratações pela administração por razões diversas: incrementar a qualidade na prestação dos serviços públicos, substituição de funcionários em vias de aposentadoria, aumento de números de Secretarias (o que normalmente ocorre nas mudanças de gestão), aumento da população a ser atendida, entre outros fatores.

Buscou-se apresentar nas subseções deste capítulo os antecedentes legais que versaram sobre despesa de pessoal na administração pública - antes da LRF-, e os artigos 18 a 23 da Lei, que se referem especificamente a essa despesa e se

posicionam na gestão orçamentária e financeira da administração pública como muita atenção para atingir o equilíbrio.

O próximo capítulo vai traçar o perfil das despesas com pessoal do Poder Executivo do Estado da Bahia, no período de 2000 a 2011, e sua correlação com outros itens orçamentários no decorrer desse período, que também se caracteriza por mandatos de governantes diferentes – a investigação questiona se foi atingido um dos objetivos da Lei, quanto controle da despesa com pessoal.

4 APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS: O CASO DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DA BAHIA

Nos capítulos anteriores se desenhou o cenário socioeconômico e político que antecedeu a LRF, como também enunciaram as premissas relevantes definidas pela Lei, com um estudo mais detalhado referente à despesa com pessoal, fundamentado nas Constituições Federais e nas Leis Complementares, até a sanção da LRF.

Neste capítulo se relatam os procedimentos adotados para a coleta de dados, sua adequação à pesquisa e a apresentação dos resultados visando melhor interpretação das informações pesquisadas, com uma breve análise e sugestões referentes à gestão da despesa com pessoal do poder executivo, e o objetivo de contribuir para o entendimento desta questão.

4.1 PROCEDIMENTOS PARA OBTENÇÃO DOS DADOS

A pesquisa foi delimitada temporalmente no período de 2000 a 2011. A opção por este recorte justifica-se, primeiro pela disponibilidade de informações; segundo por estar compreendido na vigência da LRF e terceiro, por envolver a gestão de diferentes governadores: César Augusto Rabello Borges (1/1/1999 - 5/1/ 2002), Otto Roberto Mendonça de Alencar (6/1/2002 - 31/12/2002), Paulo Ganem Souto (1/1/2003 - 31/12/2006) e Jaques Wagner (1/1/2007 - em exercício atual), possibilitando assim uma análise comparativa.

Nessa perspectiva, recorreu-se a uma base de dados segura, vale dizer, consideraram-se os relatórios e demonstrativos contábeis, financeiros e orçamentários disponibilizados pelas seguintes fontes de informações: Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia (Sefaz), Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE) e a Secretaria de Tesouro Nacional (STN). As informações foram sistematizadas e estão dispostas em tabelas e gráficos, confeccionados pela autora, com o auxílio de *software* de planilhas de cálculo.

O uso dessas informações, no entanto, requer alguns esclarecimentos: em primeiro lugar o Demonstrativo da Relação entre Despesa com Pessoal e Receita Corrente Líquida (RCL) era informado, nos anos de 2000 e 2001, pela SEFAZ, com

os valores de todos os poderes, e em separado, os valores correspondentes ao poder executivo, apresentando-se os limites da despesa com pessoal em percentuais. A partir de 2002, os valores disponíveis no *site* são apenas os relativos às despesas liquidadas do Poder Executivo, excetuando-se as do Ministério Público e os valores dos limites apresentados em moeda corrente.

Em segundo, no ano de 2007 observa-se outra alteração na apresentação desse demonstrativo, desde que as despesas com pessoal passaram a ser informadas com valores líquidos, acrescidas dos restos a pagar não processados. Quanto às informações do *site* do STN, os Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) estão disponíveis a partir do ano de 2006, nos anos anteriores era apresentado apenas o Balanço Anual.

Dessa forma, foi necessário alinhar as informações colocando-as, em todos os anos, em uma única referência de valor, a fim de evitar distorções na análise.

Ressalta-se que a LRF determina que os valores da despesa estejam disponíveis para acompanhamento quadrimestralmente. Para análise da pesquisa foram utilizados os relatórios do último quadrimestre de cada ano, que consolidam os demonstrativos para o respectivo ano.

Assim, feitos esses esclarecimentos, na subseção seguinte consta a apresentação dos resultados, ao tempo em que se apresenta uma alternativa analítica para os resultados em comentário.

4.2 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Os dados coletados nos relatórios RGF e nas informações do SICOF Gerencial (ICF) foram utilizados para a confecção das tabelas e figuras demonstradas a seguir, como subsídio aos comentários que se seguem.

Os atos da Administração Pública são avaliados pela qualidade dos gastos, obedecendo aos limites, ao equilíbrio, à aplicação correta dos recursos, aos custos envolvidos e à transparência na execução das despesas (GUIMARÃES, 2005, p. 165).

Por ser a despesa com pessoal um gasto considerado de grande relevância nos orçamentos dos entes federativos, foram designados pela LRF limites específicos

para seu controle. Neste sentido, convém analisar o comportamento desta despesa em um contexto orçamentário amplo, como o dos dados dispostos na Tabela 1:

Tabela 1
Estado da Bahia
Demonstrativo da Execução Orçamentária por Agregado de Despesas Liquidadas
2000 – 2011

	Em R\$ mil											
DESPESA ^(a)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
PESSOAL	1.980.803	2.922.444	3.722.398	4.441.020	4.953.342	5.348.350	6.139.851	6.798.420	7.813.521	8.804.121	9.603.834	10.797.954
	-	47,5%	27,4%	19,3%	11,5%	8,0%	14,8%	10,7%	14,9%	12,7%	9,1%	12,4%
MANUTENÇÃO	1.197.884	1.867.232	1.891.739	2.112.706	2.840.125	3.196.345	3.248.530	3.345.700	3.924.979	4.432.517	5.816.067	6.529.515
	-	55,9%	1,3%	11,7%	34,4%	12,5%	1,6%	3,0%	17,3%	12,9%	31,2%	12,3%
TRANSFERÊNCIAS AOS MUNICÍPIOS	1.007.991	1.137.522	1.324.616	1.542.136	1.897.807	2.091.348	2.287.432	2.407.580	2.750.992	2.699.326	3.231.329	3.583.970
	-	12,9%	16,4%	16,4%	23,1%	10,2%	9,4%	5,3%	14,3%	-1,9%	19,7%	10,9%
OUTROS PODERES ^(b)	354.700	399.949	480.530	612.626	881.234	1.168.868	1.387.027	1.538.949	1.820.040	2.042.236	2.206.020	2.490.769
	-	12,8%	20,1%	27,5%	43,8%	32,6%	18,7%	11,0%	18,3%	12,2%	8,0%	12,9%
DÍVIDA	699.044	881.253	1.027.667	1.352.103	1.373.086	1.457.571	1.660.227	1.805.417	2.022.782	1.791.078	1.382.044	1.415.394
	-	26,1%	16,6%	31,6%	1,6%	6,2%	13,9%	8,7%	12,0%	-11,5%	-22,8%	2,4%
INVESTIMENTOS ^(c)	1.124.238	1.254.244	1.180.781	1.113.892	1.011.005	1.079.826	1.121.706	884.777	1.334.997	1.464.995	2.173.181	2.056.515
	-	11,6%	-5,9%	-5,7%	-9,2%	6,8%	3,9%	-21,1%	50,9%	9,7%	48,3%	-5,4%
TOTAL	6.364.660	8.462.646	9.627.732	11.174.484	12.956.600	14.342.309	15.844.774	16.780.843	19.667.312	21.234.273	24.412.475	26.874.118
	-	33,0%	13,8%	16,1%	15,9%	10,7%	10,5%	5,9%	17,2%	8,0%	15,0%	10,1%

FONTE: ICF/SEFAZ

(a) Os valores em percentual correspondem as variações em relação ao ano anterior

(b) Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público

(c) Inclui as despesas com Inversões Financeiras

Para melhor visualização dos dados relativos às Despesas com Pessoal e Outras liquidadas, a autora elaborou a tabela 2, que corresponde aos percentuais das despesas liquidadas em relação à despesa total.

TABELA 2
Estado da Bahia
Demonstrativo da Execução Orçamentária por Agregado de Despesa, 2000 - 2011.

DESPESA	(%)											
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
PESSOAL	31,1	34,5	38,7	39,7	38,2	37,3	38,8	40,5	39,7	41,5	39,3	40,2
MANUTENÇÃO	18,8	22,1	19,6	18,9	21,9	22,3	20,5	19,9	20,0	20,9	23,8	24,3
TRANSFERÊNCIAS AOS MUNICÍPIOS	15,8	13,4	13,8	13,8	14,6	14,6	14,4	14,3	14,0	12,7	13,2	13,3
OUTROS PODERES ^(a)	5,6	4,7	5,0	5,5	6,8	8,1	8,8	9,2	9,3	9,6	9,0	9,3
DÍVIDA	11,0	10,4	10,7	12,1	10,6	10,2	10,5	10,8	10,3	8,4	5,7	5,3
INVESTIMENTOS ^(b)	17,7	14,8	12,3	10,0	7,8	7,5	7,1	5,3	6,8	6,9	8,9	7,7
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: ICF/SEFAZ

(a) Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público

(b) Inclui as despesas com Inversões Financeiras

A despesa de pessoal, em todos os anos, consumiu a parcela mais expressiva do orçamento. No período estudado, que se toma como proporção do gasto total, o dispêndio com pessoal evoluiu de R\$ 1.980,8 milhões - que corresponde a 31,1% do orçamento, no ano de 2000 -, para R\$ 10.797,9 milhões, referente a 40,2% em 2011. Isso pode ser explicado tendo em vista o componente autônomo intrínseco à natureza dessa despesa.

Ocorre que o valor dessa despesa cresce não apenas em razão da política de reajustes salariais, das novas contratações e da reestruturação de carreiras, mas também de maneira vegetativa, ou seja, há componentes no Estatuto do Servidor que garantem adicionais e progressões salariais sem a necessária vinculação com a política de pessoal, retirando a governança do Estado do poder de controle da parcela dos seus gastos com pessoal. Neste particular, deve-se destacar ainda que esta despesa reflete grande impacto do déficit do Fundo Financeiro de Previdência dos Servidores Públicos do Estado da Bahia (FUNPREV), na medida em que o tesouro assume a responsabilidade pela cobertura do referido déficit, passando a incorporar aos valores de pessoal o montante de recursos utilizados para este fim.

É importante ressaltar que este problema do FUNPREV é antigo, criado em

1998, este fundo teve a sua capacidade financeira exaurida em função da Lei nº 7.483 que em 1999 estabeleceu a transferência imediata para o fundo da totalidade das despesas com inativos, desconsiderando com o processo gradativo que garantia uma capitalização adequada para a carteira providenciária, causando dificuldades financeiras ao fundo. Atualmente os benefícios são custeados por dois fundos, o FUNPREV para os servidores que ingressaram até 31/12/2007 e o Fundo Previdenciário dos Servidores Públicos do Estado da Bahia (BAPREV) para os servidores que ingressaram depois desta data, a fim de assegurar a sustentabilidade da previdência estadual. Em vista de previsão para o ano de 2020 estar em situação a se aposentar o número aproximadamente de 46 mil servidores, de acordo informações da SAEB.

Fez-se necessária esta breve explicação sobre a previdência estadual para reafirmar a causa da despesa com inativos e pensionistas que acarretam a despesa líquida de pessoal do poder executivo.

Com destaque, observa-se que em 2009 a despesa de pessoal atinge o valor de R\$ 8.804.1 milhões, correspondendo a 41,5% do total do orçamento executado. Evidencia-se que, naquele ano, a despesa líquida com pessoal do Poder Executivo alcançou o limite prudencial, fato que será posteriormente discutido.

A despesa com manutenção é o segundo maior agregado orçamentário na estrutura do Estado e descreve uma trajetória semelhante à despesa de pessoal, saindo de R\$ 1.197,8 milhões (18,8%), em 2000, para R\$ 6.529,5 milhões (24,3%) em 2011.

Ao considerar o último ano(2011), evidencia-se que o valor de R\$ 17.327,5 milhões, que se refere a 64,5% do orçamento total, é consumido pelos gastos em pessoal e manutenção, de modo que apenas 35,5% estariam disponíveis para os demais agregados de despesa. A situação fica mais crítica quando se considera que há compromissos constitucionais e legais que constituem obrigações para o Estado, a exemplo de: Transferências aos Municípios com 13,3%; Repasses aos Outros Poderes com 9,3% e Pagamento da Dívida Pública com 5,3% do valor total das despesas orçamentárias do ano de 2011. Nesse contexto, o componente mais sacrificado foi a despesa com Investimentos, que passou de 17,7% em 2000 no valor de R\$1.124,2 milhões para 7,7% em 2011 com valor de R\$ 2.056,5 milhões do valor total da execução orçamentária das despesas liquidadas do Poder Executivo.

Da análise da Tabela 1, na qual os percentuais correspondem à relação da despesa do ano referência sobre a do ano anterior, observa-se que a despesa de pessoal descreve uma trajetória ascendente ao longo do período analisado, exibindo taxas de crescimento anuais bastante expressivas. Com efeito, chama a atenção o ano de 2001, que é o ano imediatamente posterior à promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº101/2000). Naquele ano a despesa de pessoal apresentou o maior crescimento, chegando a 47,5%, correspondente ao valor de R\$ 2.922,4milhões.

Tal fato suscita discussão, na medida em que manifesta uma preocupação de que os entes federativos aumentassem seu comprometimento com pessoal para além de 10% em relação ao ano anterior. Entretanto, cabe ressaltar que este critério atinge apenas a despesa total com pessoal, conceituada pelo Art. 18 da LRF, e toma como referência um percentual da receita corrente líquida (Art. 71 da LRF), enquanto que aqui se analisa todo o agregado de despesa de pessoal, no conceito de grupo de despesa orçamentária¹⁰ (Grupo 1).

Em linhas gerais, no tocante ao gasto público da despesa de pessoal, após o ano de publicação da LRF, foi a despesa que teve o maior índice de crescimento de um ano para outro do período em análise. Continuou crescendo, entretanto em percentuais decrescentes até o ano de 2005, e a partir desse ano apresentou taxas oscilando entre 9,1% com valor de R\$ 9.603,8 milhões e 14,9% no valor de R\$6.139,8 milhões.

Quanto à despesa com Manutenção, observa-se logo no início de vigência da LRF um acréscimo de mais de sua metade, entretanto, as taxas de crescimento anual oscilaram entre o mínimo de 1,3% (2002) e o máximo de 34,4% (2004).

Verifica-se que a despesa de Transferência aos Municípios - definida constitucionalmente, que compõe o grupo de Outras Despesas Correntes (grupo 3) - também teve seu maior crescimento no ano de 2004 com 23,1% aumentando para o valor de R\$1.897,8 milhões, entretanto observa-se discretamente, decréscimo desta

¹⁰ De acordo o Grupo de Natureza de Despesa: 1 - Pessoal e Encargos Sociais –“ Despesas orçamentárias com pessoal ativo, inativo e pensionistas, relativas a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência, conforme estabelece o caput do art. 18 da Lei Complementar nº101, de 2000 (PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 163, DE 4/5/2001).

despesa em relação ao ano anterior de 1,9% no valor de R\$ 2.699,3 milhões, em 2009.

A explicação para isso se encontra nos efeitos da crise financeira internacional sobre a economia brasileira e, sobretudo, a economia baiana. Como essas transferências decorrem de cotas-partes do recolhimento de impostos estaduais, a crise internacional, instalada em fins de 2008 e aprofundada em 2009, afetou sobremaneira a arrecadação do Estado, de modo que os repasses dessas cotas-partes foram ligeiramente inferiores aos do ano anterior¹¹.

Quanto à despesa referente a Outros Poderes, chama atenção o acelerado crescimento desse agregado de despesa. Com efeito, observa-se que este componente do gasto público experimentou um crescimento de 602,2% no período estudado, saindo de R\$ 354,7 milhões em 2000, para R\$ 2.490,8 milhões em 2011. A razão desse comportamento pode ser atribuída à conta de Pessoal e Encargos Sociais, cujo crescimento foi de 646,0%.

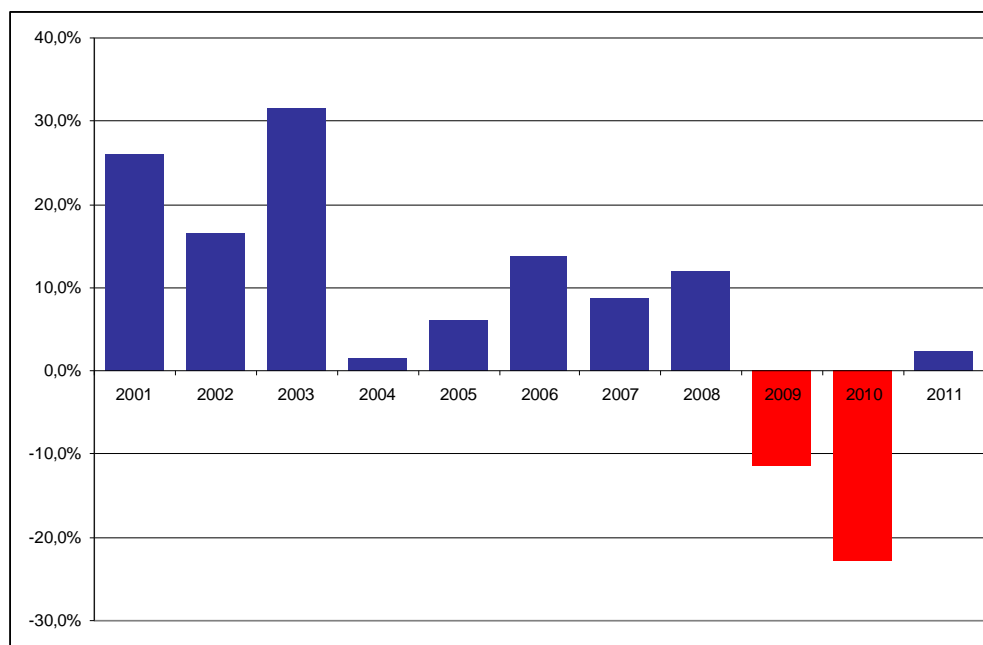
No que se refere às taxas de crescimento anual, o destaque vai para o ano de 2004, que aumentou em relação ao ano anterior à proporção de 43,8%. No entanto, cabe esclarecer que naquele ano houve a inclusão do Ministério Público Estadual, órgão que antes de 2004 era computado no Poder Executivo.

A despesa com Dívida descreve uma trajetória que pode ser dividida em dois segmentos: 1) o segmento de 2000 a 2008, no qual é crescente, com taxas variando entre 1,6% a 31,6%; 2) o segmento que compreende os anos de 2009 e 2010, onde se verifica uma redução do dispêndio com a dívida pública; 3) o segmento representado pelo ano de 2011, indicando uma reversão da tendência anterior, com uma retomada do crescimento com os pagamentos da dívida pública, ainda que discretamente (2,4%), demonstrado na figura 1.

A trajetória verificada referente ao pagamento da Dívida se deve a dois eventos institucionais que conduziram a esses resultados. As metas pactuadas no Programa de Ajuste Fiscal (PAF) e os limites estabelecidos na LRF, que contribuíram para que o endividamento público fosse ajustado ao nível da responsabilidade fiscal, afetando a trajetória de seu pagamento.

¹¹ Se for tomado o exemplo do ICMS, maior imposto estadual, pode-se observar que, segundo informações da SEFAZ, em 2008 foi arrecado R\$ 9,6 bilhões, enquanto que em 2009 esse mesmo imposto recolheu R\$ 9,3 bilhões.

Figura 1
 Estado da Bahia: Taxa de Crescimento anual do Dispêndio com a Dívida Pública
 2001 - 2011



FONTE: SEFAZ; Elaboração: a autora.

A despesa de Investimento, que se caracteriza por benfeitorias diretas para a sociedade, teve no ano 2008 a sua maior taxa de crescimento anual de 50,9%, no valor de R\$1.334,9milhões. Ocorre que nesse ano o Estado realizou uma operação de crédito com o Banco Mundial, a fim de ampliar sua capacidade de investimento¹², permitindo a manutenção das metas pactuadas no Programa de Ajuste Fiscal. Cabe ressaltar que, de todos os agregados de despesa, o investimento é o que apresenta maior número de taxas de crescimento negativas (anos de 2002, 2003, 2004, 2007 e 2011). Isso pode ser explicado pelo fato que, em gastos dessa natureza, o Estado exerce seu poder discricionário, ou seja, o investimento constitui a principal variável de ajuste fiscal.

Ao considerar todas as despesas comparando os valores apurados no ano de 2000, o mesmo da sanção e aplicação da LRF, com o último ano da pesquisa, o de 2011, observa-se que teve maior aumento a despesa com Outros Poderes (602,2%), seguida pela Despesa com Pessoal (445,1%), que iniciou com R\$1.980,8milhões, e

¹² Esta operação ficou conhecida por Proconfins – Programa de Consolidação do Equilíbrio Fiscal para o Desenvolvimento do Estado da Bahia.

no ano final foi de R\$ 10.797,9milhões. Por outro lado, a despesa que exibiu o menor crescimento no período foi a de Investimento (82,9%). Estes números reforçam o argumento de que o ajuste tem recaído sobre este último agregado de despesa.

Tal situação - combinada com as restrições impostas pelo cenário macroeconômico e pela inflexibilidade dos demais componentes da despesa orçamentária -, se perdurar por muitos anos, pode conduzir a gestão pública ao colapso, haja vista que as necessidades da sociedade não diminuíram durante esse período, ao contrário, a demanda de investimento é cada vez maior por parte da sociedade.

Quanto à Transferência aos Municípios, convém ressaltar que este agregado de despesa contempla apenas aquelas transferências constitucionais e legais, isto é, as cotas-partes do Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS); do Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); do Imposto sobre Produtos Industrializados Proporcionais às Exportações (IPI - Exportação); do Fundo de Investimentos Econômico e Social da Bahia (FIES); do Fundo de Cultura da Bahia (FCBA) e; da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico, incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível (CIDE).

Assim, não há muito que dizer, visto que o comportamento dessas transferências guarda uma identidade com a receita, de modo que crescerá (ou diminuirá) à mesma taxa que a arrecadação desses impostos e fundos.

De acordo com o exposto até o momento, pode-se concluir que o contexto pesquisado foi marcado por um cenário macroeconômico bastante desfavorável, envolvendo crise financeira e expansão das despesas com taxas muito aceleradas. Nesse ambiente restritivo foi imposto um novo arranjo legal, que estabeleceu para os entes federativos normas rígidas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, com fins de garantir o equilíbrio e a transparência das contas públicas - a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

De todos os parâmetros que a LRF estabeleceu para a gestão pública, nenhum foi tão debatido quanto os limites para as despesas com pessoal. De acordo com o Art. 19 da referida Lei Complementar, o Estado tem como limite global para a

despesa com pessoal ativo e inativo a razão de 60% da sua Receita Corrente Líquida (RCL). O Art. 20 determina que o limite global seja apropriado entre os poderes e órgãos na seguinte proporção: 3,4% para o Legislativo; 6% para o Judiciário; 48,6% para o Executivo e 2% para o Ministério Público do Estado. O Art. 22 ad mesma Lei, por sua vez, instituiu os limites prudenciais, em que os poderes e o Ministério Público não devem ultrapassar o correspondente a 95% dos limites anteriores, sob pena de sofrer algumas sanções de natureza administrativa e fiscal¹³.

A esse propósito, a Tabela 3 apresenta, resumidamente, o comprometimento da despesa líquida com pessoal e a receita corrente líquida do Poder Executivo, e seus respectivos limites. Na mesma tabela se encontra a evolução percentual, referente ao período de 2000 a 2011, de acordo com a metodologia prescrita na LRF. Entretanto, deve-se esclarecer que os valores da despesa bruta de pessoal divergem daqueles dispostos na Tabela 1, em razão da mudança de conceito adotado. Relativamente a esta, foi considerado o grupo de despesa de pessoal (GRUPO1), de acordo com explicação anterior; na Tabela 3 consideram-se todo o elemento que implica em despesa com pessoal, ainda que não esteja classificado no grupo de despesa de pessoal (Grupo 1).

A despesa bruta com pessoal tem em sua composição o pessoal ativo (civil e militar), Regime Especial de Direito Administrativo (REDA) e os Cargos Comissionados, Inativos e Pensionistas, além dos terceirizados em substituição aos servidores e empregados públicos (outras despesas de pessoal), segundo o conceito disposto da LRF:

O somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. (LRF, Art. 18).

¹³ Segundo o Art. 22, ao final de cada quadrimestre deve-se proceder à apuração dos limites. No caso de a despesa de pessoal exceder o limite prudencial, será vetada ao Poder ou Órgão que ultrapassar o referido limite a concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual; a criação de cargo, emprego ou função; a alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; a provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título e; contratação de hora extra.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”.

Em atendimento ao Art. 19, §1º, Inc. I a IV, não são computadas para o cálculo de limite de pessoal as despesas com indenizações trabalhistas, sentenças judiciais, Despesa do Exercício Anterior (DEA) e inativos e pensionistas pagos com recursos do Fundo.

Tabela 3
Estado da Bahia
Demonstrativo da Despesa Liquidada de Pessoal do Poder Executivo
2000 – 2011

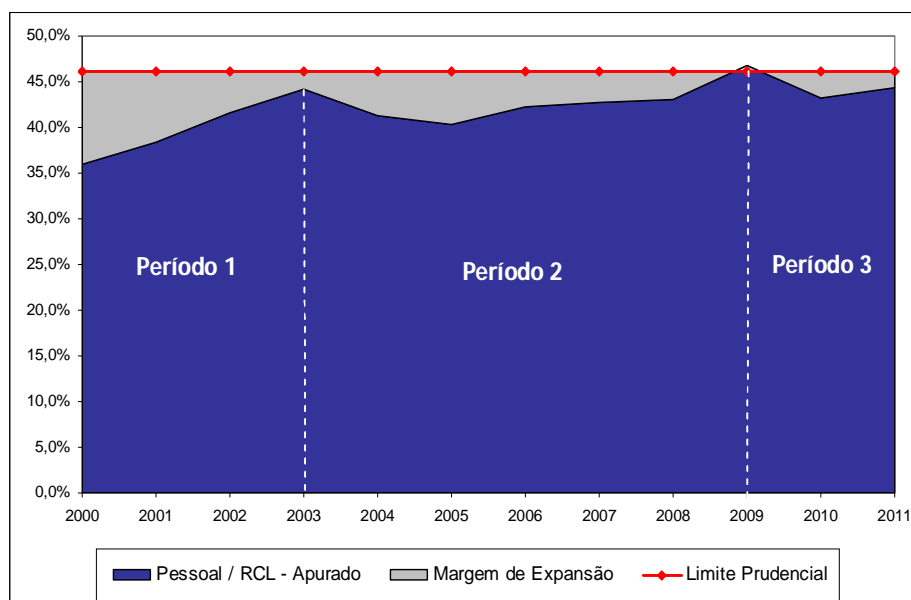
Em R\$ mil												
DISCRIMINAÇÃO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
A - DESPESA BRUTA COM PESSOAL	2.671.388	3.003.169	3.665.217	4.348.477	4.953.342	5.348.349	6.139.860	6.802.530	7.814.207	8.809.432	9.607.936	10.805.276
Pessoal Ativo	1.928.343	2.226.993	2.737.266	3.302.904	3.703.828	3.888.338	4.403.708	4.903.988	5.666.337	6.321.083	6.784.105	7.478.252
Pessoal Inativo e Pensionista	697.810	734.537	867.222	999.530	1.197.862	1.389.015	1.638.158	1.830.173	2.115.210	2.450.195	2.790.765	3.287.660
Outras Despesas (Terceirização)	45.235	41.639	60.729	46.043	51.652	70.996	97.994	68.369	32.660	38.154	33.066	39.364
B - DESPESAS NÃO CUMPATADAS	700.136	807.842	878.669	1.029.832	1.206.230	1.187.422	1.331.090	1.424.172	1.677.874	1.950.408	2.107.122	2.266.235
Indenizações	16.538	16.149	87	227	1.249	211	458	968	175	560	369	373
Sentenças Judiciais	69	16.156	1.622	9.844	445	22.777	24.170	26.420	47.210	54.300	37.309	41.813
Despesa de Exercícios Anteriores (DEA)	27.977	70.039	13.072	28.020	13.268	19.376	21.267	25.358	79.208	57.864	38.392	19.698
Inativos e Pensionistas com recursos do Fundo	655.552	705.498	863.888	991.741	1.191.268	1.145.058	1.285.195	1.371.426	1.551.281	1.837.684	2.031.052	2.204.351
C - DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (DLP) [A - B]	1.971.252	2.195.327	2.786.548	3.318.645	3.747.112	4.160.927	4.808.770	5.378.358	6.136.333	6.859.024	7.500.814	8.539.041
D - RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (RCL)	5.492.482	5.715.509	6.693.303	7.506.520	9.075.419	10.329.111	11.360.178	12.584.607	14.237.786	14.671.427	17.372.551	19.226.970
E - RELAÇÃO (C / D)												
Apurada	35,89%	38,41%	41,63%	44,21%	41,29%	40,28%	42,33%	42,74%	43,10%	46,75%	43,18%	44,41%
Limite Prudencial	46,17%	46,17%	46,17%	46,17%	46,17%	46,17%	46,17%	46,17%	46,17%	46,17%	46,17%	46,17%
Limite Máximo	48,60%	48,60%	48,60%	48,60%	48,60%	48,60%	48,60%	48,60%	48,60%	48,60%	48,60%	48,60%

FONTE: SEFAZ (Relatórios Quadrimestrais)

Com os dados da Tabela 3, pode-se observar que a Receita Corrente Líquida (RCL) obteve crescimento de 250,1% no período estudado, saindo de R\$ 5,49 bilhões em 2000, para R\$19,22 bilhões em 2011. Entretanto, a despesa líquida de pessoal iniciou com o valor de R\$1,97 bilhões para R\$8,53 bilhões, experimentando um aumento de 333,2%, no mesmo período.

O descompasso entre esses dois agregados orçamentários conduziu a uma deterioração da Relação Pessoal / Receita Corrente Líquida, que iniciou o período com 35,89% (R\$1,97/5,49bi) e teve ao final com 44,41% (8,54/19,2bi), isto é, com uma redução da margem de expansão, entretanto, cabe destacar que em todos os anos, com exceção de 2009, a relação manteve-se abaixo do limite prudencial (46,17%).

Figura 2
Estado Bahia: Relação Pessoal / Receita Corrente Líquida,
2000 - 2011



FONTE: SEFAZ; Elaboração: a autora.

A esse propósito, conforme salientado anteriormente, o episódio ocorrido em 2009 está relacionado com o agravamento da crise financeira internacional que impactou a arrecadação do Estado. Nesse ano, a RCL cresceu apenas 3,0% em relação ao ano anterior, com valor que se refere a R\$14.67bilhões, ao passo que com a despesa líquida com pessoal houve incremento de 11,8%, com valor de R\$6.85 bilhões. A combinação destes dois movimentos conduziu a uma relação de 46,75%, discretamente superior ao limite prudencial (ver Figura 2). Outro fator que

concorre para explicar o evento está associado à política de valorização do servidor, com reajustes atrelados ao IPCA acumulado.

Isso, contudo, não implicou em sanções ao Estado da Bahia. Ocorre que a Lei de Responsabilidade Fiscal prevê no Art. 23 que, em ultrapassando o limite prudencial, o Poder ou Órgão deverá ajustar-se nos dois quadrimestres seguintes. A apuração realizada no 1º quadrimestre de 2010 apontou para uma relação pessoal/RCL de 44,05%, evidenciando que o ajuste foi feito já nos primeiros meses deste ano.

O Poder Executivo do Estado adotou medidas conforme preconiza a LRF para a gestão e controle da despesa com pessoal, regulamentando essas ações por intermédio dos Decretos nº 11.480 de 07/04/2009; Dec. nº 11.752 de 05/10/2009 - que prorrogou o prazo que refere-se aos incisos I, IV, V, VI e VII do Dec. nº 11.480 -, e posteriormente, o Dec. nº 11.919 de 30/12/2009 que prorroga até 31/12/2010, os prazos que tratam o inciso I, II, IV, V, VI, VII e VIII do Art. 1º do Dec. Nº 11.480, com a finalidade de tentar restabelecer o percentual da despesa com pessoal no limite imposto pela LRF.

As medidas definidas no Dec. Nº 11.480/2009 deviam ser observadas e cumpridas por todos os órgãos e entidades do Poder Executivo, conforme os incisos abaixo elencados do Art. 1º:

- I - suspender por 07 (sete) meses o remanejamento das dotações orçamentárias para contratações pelo Regime Especial de Direito Administrativo - REDA;
- II - reduzir as despesas com contratação REDA no corrente exercício, segundo metas a serem estabelecidas pelo Conselho de Política de Pessoal COPE;
- III - substituir, até agosto de 2010, pelo menos 20% (vinte por cento) dos contratos REDA, por outras formas de provimento de pessoal;
- IV - suspender a nomeação para cargos comissionados não ocupados por, pelo menos, 04 (quatro) meses;
- V - suspender por 07 (sete) meses o aumento na cota das Gratificações por Condições Especiais de Trabalho CET e Regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva RTI, concedido aos órgãos e entidades para cargos comissionados;
- VI - suspender por 07 (sete) meses a concessão ou ampliação de percentuais da Gratificação por Condições Especiais de Trabalho CET e Regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva RTI para cargos efetivos e de carreira do Poder Executivo Estadual, exceto os percentuais já acordados no Sistema Estadual de Negociação Permanente SENP;
- VII - reduzir as despesas com a realização de serviços extraordinários até dezembro de 2009;
- VIII - vedar a reestruturação ou qualquer revisão de planos de cargos e salários das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista pertencentes ao orçamento fiscal e de seguridade social, pelo período de 09 (nove) meses.

Ao estudar a Figura 2, percebe-se que é possível separá-la em três períodos, tendo como parâmetro o comportamento da Relação Pessoal/RCL. O primeiro período compreende os quatro anos imediatamente após a promulgação da LRF (2000 a 2003), durante o qual a relação avança a taxas aceleradas. Isso se deve ao fato que, naquele período, a despesa líquida com pessoal cresceu a uma taxa média de 19,1% ao ano, enquanto que a Receita Corrente Líquida aumentou à taxa de 11,1% ao ano. O segundo abriga os anos de 2004 a 2009, quando se verifica um arrefecimento das taxas de crescimento, com certa estabilidade nos anos de 2006 a 2008 e um súbito aumento em 2009. O terceiro, envolvendo os anos de 2010 e 2011, aponta para uma trajetória instável, com um decréscimo em 2010 e uma discreta retomada em 2011.

Para resumir, de acordo com os dados apresentados, observa-se que as despesas bruta e líquida com pessoal no período 2000/2011 tiveram crescimentos superiores aos da Receita Corrente Líquida, tendo como consequência a diminuição do hiato entre o valor apurado da relação (despesa pessoal/RCL) e o limite prudencial, que em 2000 era de 10,28 pontos percentuais (46,17% - 35,89%), correspondendo aos valores de R\$(2.535,8 - 1.971,2) milhões, passando a 1,76 pontos percentuais em 2011 (46,17% - 44,41%), referentes à diferença de valores de R\$(8.877,1 - 8.539,0) milhões.

Por intermédio dos dados se verifica a necessidade de ações imediatas que possibilitem o aumento da RCL, haja vista que a despesa líquida de pessoal não é um gasto que tenha tendência a diminuir ou até mesmo manter-se constante, mesmo porque essa despesa tem seu crescimento vegetativo, portanto, carrega um componente autônomo que não está sob a governança do Estado.

Ainda que não haja novas contratações, ainda que não sejam concedidos reajustes salariais ao funcionalismo, mesmo assim, a despesa de pessoal tende ao acréscimo no valor em função dos direitos e garantias do Estatuto do Servidor Público, a exemplo do adicional por tempo de serviço e as progressões previstas na Lei 6.667/94¹⁴.

Outro fator que contribuiu para o crescimento da despesa líquida de pessoal para além do crescimento da Receita Corrente Líquida é o déficit do FUNPREV.

¹⁴ Estatuto do Servidor Público do Estado da Bahia - Lei nº 6.677 de 26 de setembro de 1994 da Bahia que define sobre o Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis do Estado da Bahia, das Autarquias e das Fundações Públicas Estaduais.

Ao longo do período pesquisado, este fundo exibiu um déficit que cresceu em uma escala exponencial. No ano de 2000, o FUNPREV arrecadou R\$ 655,6 milhões, ao passo que pagou R\$ 697,8 milhões em aposentadorias e pensões, amargando um déficit de R\$ 42,2 milhões. No ano de 2011, final do período estudado, as receitas de contribuição ao Fundo totalizaram R\$ 2.204,4 milhões, enquanto que o pagamento de benefícios somou R\$ 3.287,7 milhões, elevando o déficit para R\$ 1.083,3 milhões.

Da análise referente à despesa com pessoal do Poder Executivo, em observância aos limites prescritos pela LRF, nota-se que:

- foi atendido o prescrito no Art. 71 até o término do terceiro exercício financeiro seguinte à sanção da LRF, isto é, até o ano de 2003 o valor da despesa líquida com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, não ultrapassou os 10% de acréscimo em relação ao exercício anterior. Salienta-se que no ano antes da LRF em 1999 a despesa de pessoal do Estado foi da ordem de 52% dentro do percentual definido de 60% pela LC nº96 de 31/05/99 em vigor na época.

- nos anos de 2003, 2009 e 2011 a despesa líquida com pessoal atingiu o Limite de Alerta considerado ao ultrapassar a percentagem de 43,74%, competindo ao TCE alertar o Poder Executivo; tal limite corresponde ao valor atingido pela despesa com pessoal acima de 90% do limite legal (48,6%), conforme prescreve o art.59, §1º, inciso II da LRF.

- o ano de 2009 foi o único ano no período da pesquisa em que a despesa líquida de pessoal do Poder Executivo do Estado da Bahia ultrapassou o limite prudencial de 46,17%, correspondente ao valor de R\$ 6.573,58 milhões, com valor da relação de 46,75%, que se refere ao valor de R\$6.859,02 milhões.

Dos dados constantes na Tabela 3, verifica-se que a despesa com pessoal do Poder Executivo no período de 2000 a 2011 atende o que preconiza a LRF, no tocante aos limites estabelecidos com a finalidade de equilíbrio das contas, haja vista não foi atingido em nenhum ano do período de estudo o limite legal, vale dizer, a despesa de pessoal corresponder ao percentual de 48,6% da RCL. Ressalva-se que o ano de 2009 foi o único ano que ultrapassou infimamente o limite prudencial, mas o Poder Executivo adotou as medidas cabíveis ao equilíbrio da gestão da despesa com pessoal.

O Estado da Bahia atua de forma a atender os dispositivos da LRF, entretanto ressalta-se uma preocupação do desafio em qualificar o gasto público de maneira a

utilizar de melhor maneira os escassos recursos, nesse viés foi criado em 2007 o Programa Compromisso Bahia de Qualidade dos Gastos Públicos , fator de grande contribuição para implementação das políticas públicas. O programa tem como objetivo principal: ' conferir qualidade ao gasto público estadual, adotando medidas de racionalização nas áreas de pessoal, licitação, contratos e serviços administrativos'. No que se trata da área de pessoal foram desenvolvidas as seguintes ações: validação do quadro dos servidores, recadastramento de pessoal e o controle sistêmico da folha de pagamento, segundo Revista Gestão Bahia da SAEB (2012).

Os recursos economizados, em obediência a linha conceitual do programa, são integralmente revestidos para construção ou melhorias na estruturação dos órgãos públicos visando um melhor prestação de serviços, ou também utilizadas para incrementar a política salarial do funcionário público.

Com esta seção se tratou de referenciar a análise dos dados da despesa de pessoal quanto a sua composição como item nos gastos da despesa do orçamento e no que concerne aos limites estabelecidos pela LRF para a despesa líquida de pessoal, no período que se estendeu da promulgação da Lei (2000) até o último relatório quadrimestral de 2011.

O próximo e último capítulo refere-se à conclusão da pesquisa sobre o tema em foco, composta pela síntese dos capítulos apresentados, o alcance dos objetivos, alusão às questões norteadoras, a opinião conclusiva da autora, contribuições e recomendações.

Em prosseguimento, as referências finais que balizaram o presente estudo e os anexos.

CONCLUSÃO

Esta pesquisa teve como objetivo analisar o cenário das contas públicas do Poder Executivo do Estado da Bahia, no decorrer dos anos de 2000 a 2011, com recorte no comportamento da despesa com pessoal, conforme os dispositivos de controle da Lei Complementar de Finanças Públicas nº 101/2000, sancionada em 04/05/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Optou-se por esse intervalo de tempo para melhor visualização panorâmica da demonstração e maior proximidade à realidade contemporânea do item em estudo, iniciando com o ano de aplicabilidade nas finanças até o ano de 2011.

Abordou-se inicialmente a contextualização do cenário socioeconômico e político no qual ocorreram as mudanças de ordem fiscal no período referente as duas ultimas décadas que antecederam a promulgação da LRF. A década de 80 caracterizou-se por ser um período de significativa crise fiscal, juntamente com a falta de ação governamental, provocando um espaço para o debate do redesenho do papel do Estado na economia; também ocorreu o surgimento da fase de redemocratização, proveniente das demandas sociais; a descentralização fiscal; aprovação da CF/88, situação financeira precária dos governadores, alta inflação, economia fechada e congelamento de preços. Segundo Figueiredo *et al.* (2001), em tal momento, reconstruir a administração do Estado seria uma opção para tentar o resgate da autonomia financeira e a capacidade de implementação das políticas públicas.

Na década de 90, foram empreendidas reformas estruturais que visavam aumentar a taxa de economia do país. Algumas medidas foram de grande relevância para a concretização da LRF: ajuste das finanças com o Plano Real em 1994; aprovação do programa PAI, que objetivava a redução das despesas públicas de investimento e pessoal para todos os entes federativos e o enrijecimento da União para empréstimos aos Estados e Municípios; acordo com o FMI - que visava o pagamento da dívida externa; definição de políticas de estabilização e programas de ajustes fiscais; a aprovação da Lei Complementar nº86/95 (Lei Camata I), posteriormente a Lei nº96/99 (Leis Camata II), que definiram acerca dos limites em relação à despesa de pessoal dos entes federados; edição da Medida Provisória nº1514/96 que criou o PROES; a implantação do Programa de Saneamento

Financeiro e de Ajuste Fiscal do Estado – que tinha como premissa medidas de ajuste fiscal e saneamento das contas do Estado -, regulamentado pela Lei nº9496/97, e a Bahia incluía-se dentre os 25 Estados que assinaram; a adoção do PEF pela União, que propôs um significativo ajuste primário a fim de estabilizar a dívida pública e as Emendas Constitucionais nº 19 e 20 de 1998, quanto à Reforma Administrativa e Previdenciária, respectivamente.

Constatou-se no cenário das duas décadas, que a necessidade de estabilização e o crescimento da dívida pública fizeram com que o Governo Federal propusesse a edição de uma lei que limitasse os gastos públicos, objetivando a geração de recursos para financiamento dos custos financeiros. Criando assim o Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 18, que após ampla discussão originou a LRF – com grande influência na sua construção de países como a Nova Zelândia, Austrália, Islândia, Reino Unido, Estados Unidos, Suécia, Holanda, Argentina e México e também no código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal do FMI.

Demonstrou-se a importância da Reforma do Estado para o surgimento da lei. Esta reforma tinha como fundamento: a dimensão institucional do Estado, delimitando-o e conseqüentemente, diminuindo a despesa com a folha de pagamento; a diminuição da interferência do Estado na economia; a ampliação da Governança, a fim de tornar mais efetivas as decisões governamentais como a capacidade de implantar ajuste fiscal - uma delas a LRF -; a mudança para uma administração gerencial; e por último fundamento, o aumento da governabilidade, que se caracteriza pela capacidade política de governar.

A LRF agregou-se ao processo de Reforma do Estado, do qual estão incluídas a reforma administrativa e previdenciária, o saneamento e privatização de bancos estaduais e acordo de ajustes fiscais, associando-se diretamente ao PEF, segundo Toledo Junior e Rossi (2002).

Evidenciou-se na pesquisa as leis em vigor relativas as finanças públicas: Lei nº 4320/64 e a Lei nº 101/2000, demonstrando que possuem temas comuns, porém, com enfoques diferentes. A primeira estatui normas gerais de direito financeiro, com referência à elaboração e controle dos orçamentos e balanços para os órgãos e entidades públicas; a segunda visa a responsabilidade da gestão fiscal dos recursos públicos.

Apresentou-se que a LRF tem alcance em todos os entes federados - União, Estados e Municípios – com sua administração direta, fundos, fundações, autarquias

e empresas estatais dependentes, e os Poderes Executivos, Judiciários e Legislativos, Tribunais de Contas e Ministério Público. Conforme o art. 1º, § 2º da LRF, demonstrou-se a importância dos pilares da LRF para obtenção do equilíbrio fiscal nas finanças públicas: o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilização. Considera-se que o ente apresenta-se em desequilíbrio fiscal quando apurado de forma sistemática e continuada o déficit fiscal, ou seja, quando a realização da despesa for superior à receita efetivamente arrecadada.

Expôs-se o histórico cronológico legal no que se refere ao tema despesa com pessoal na administração pública e, na sequência, o conceito da despesa de pessoal com os limites definidos, dispositivos referentes ao controle e as despesas com terceiros segundo a LRF.

Apresentou-se na investigação o limite legal da despesa com pessoal, conforme dispõem os art. 19 e 20 da LRF, que define para o Poder Executivo o valor de 49,0%, com a ressalva para os Estados em que houver Tribunais de Contas do Município será reduzido desse valor 0,4%, passando a ser considerado o valor de 48,6% e o limite prudencial de 46,17% da despesa com pessoal em relação à RCL, que corresponde a 95% (noventa e cinco por cento) do limite legal, e também o limite de alerta no valor percentual de 43,74%, que corresponde a 90% (noventa por cento) do limite legal. Este limite quando ultrapassados, compete a responsabilidade ao TCE de alertar aos Órgãos e Poderes, conforme estabelecido pelo Art.º 59 da LRF.

O fundamento teórico da pesquisa foi tratado conforme acima exposto, a seguir procedeu-se ao Estudo de Caso do Poder Executivo do Estado da Bahia, quanto ao controle da gestão pública da despesa com pessoal segundo a LRF, no período de 2000 a 2011. Apresentaram-se os dados coletados e desenvolveram-se tabelas e figuras para melhor esclarecimento das informações.

Observou-se por intermédio da análise dos dados, o orçamento do Poder Executivo, composto pelo seguinte grupo de despesas: Pessoal, Manutenção, Transferência aos Municípios, Outros Poderes, Dívida e Investimentos -, dentre elas destaca-se a despesa de Pessoal que teve maior valor e um dos maiores índices de crescimento, seguida pela despesa com manutenção no intervalo do período em análise, 2000 a 2011. A despesa com investimento, considerando o seu caráter discricionário dentre as demais despesas, teve o menor índice de crescimento do orçamento do Poder Executivo no período.

Constatou-se que a despesa líquida de pessoal, de acordo com o limite previsto pela LRF, permaneceu abaixo do limite prudencial, identificado com valor mínimo de 35,89% (2000) e máximo de 44,41% (2011), tendo como referência o valor do limite prudencial de 46,17% e do limite legal de 48,6% da relação da despesa de pessoal com a RCL. Com exceção apenas do ano de 2009, que ultrapassou o limite prudencial com o valor de 46,76%. Entretanto, o Poder Executivo tomou medidas de ajustes pertinentes ao ocorrido, segundo prevê a Lei.

Em relação à Receita Corrente Líquida (RCL), foram observadas no período de análise, taxas de crescimento em menores proporções que a despesa líquida de pessoal.

Averiguou-se que um dos fatores para a despesa líquida com pessoal ter aumento significativo nesse intervalo além da RCL foi proveniente do crescimento da despesa com inativos e pensionistas, causando um déficit por meio do FUNPREV, cuja receita não comporta os próprios gastos, tendo o Estado aportado recursos para efetivação da despesa.

A despesa líquida com pessoal, no ano de 2000, ano da sanção da lei, evidenciou um hiato para alcance do limite prudencial da relação despesa com pessoal e RCL de 10,28% (46,17% - 35,89%). Entretanto, ao invés de aumentar essa diferença, foi constatado que em 2011, o intervalo diminuiu para 1,76% (46,17% - 44,41%), ou seja, a despesa de pessoal do Poder Executivo, apesar de não ter ultrapassado o limite definido pela LRF, a cada ano está mais próximo do limite prudencial.

Salienta-se que esse cenário demonstraria uma situação pior se as despesas típicas do Grupo 1 (Pessoal e Encargos) fossem acrescidas com despesas referentes a auxílio transporte e alimentação, assistência médica, encargos com benefícios especiais, contabilizadas como despesa de manutenção no grupo 3 (Outras Despesas Correntes) no orçamento, fato importante no resultado total da despesa com pessoal - provavelmente os limites seriam ultrapassados anualmente.

Ante os resultados obtidos e do conteúdo dos componentes do trabalho tem-se que os objetivos delineados e perseguidos foram adequadamente atingidos, sendo no mesmo caminho de raciocínio as questões que nortearam o trabalho foram objeto de discussão no corpo da investigação e, na medida do possível, foram respondidas de forma a nortear esta pesquisa.

As questões que nortearam o estudo foram atendidas cientificamente em face

da coleta e análise dos dados. Observou-se e ratificou-se o grande impacto da despesa com pessoal no orçamento do Poder Executivo evidenciado em todos os anos, ser a parcela mais expressiva do Orçamento. No período estudado, tomado como proporção do gasto total, o dispêndio com pessoal subiu de 31,1%, no ano de 2000, para 40,2% em 2011. Esta tendência de crescimento tem reflexo direto na gestão fiscal, na medida em que reduz a capacidade de investimento, utilizado como estratégia pelo Estado para garantir a manutenção do equilíbrio das contas públicas, haja vista o investimento é sua principal variável de ajuste de ação discricionária do ente federativo.

No que se refere ao atendimento dos parâmetros estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), foi comprovado, com exceção do ano de 2009, que todos os limites foram cumpridos. Entretanto, ficou evidente haver um descompasso entre as taxas de crescimento anual da despesa líquida com pessoal e da Receita Corrente Líquida. Este desencontro se configura em uma grave restrição para a relação entre estes dois agregados orçamentários.

Do ponto de vista da despesa líquida de pessoal, destacam-se dois vetores que contribuíram para a sua majoração: o crescimento vegetativo (componente autônomo) e a trajetória exponencial do déficit do FUNPREV. Em relação à Receita Corrente Líquida, com a pesquisa se pôde notar que existe uma grande dependência do cenário macroeconômico, tornando a arrecadação do Estado vulnerável a crises e choques econômicos, tal como aconteceu no ano de 2009.

As finanças públicas com o advento da LRF obteve ganhos para a administração dos recursos públicos: conscientização dos gestores e ordenadores de despesa quanto a importância e responsabilidade da melhor aplicação dos recursos, o acompanhamento constantes dos itens determinados pela LRF estipulando limites a serem obedecidos, controlando-os de maneira a sempre ajustar de maneira a não provocar o desequilíbrio das contas públicas, permitindo assim com a otimização dos recursos uma melhor implementação das políticas públicas, como também o crescimento do interesse do seu acompanhamento pela sociedade.

A análise dos diversos fatores socioeconômicos e políticos - utilizados como insumos para este trabalho de investigação fiscal – leva a concluir que o Poder Executivo do Estado da Bahia tem alcançado os parâmetros da gestão fiscal no tocante à despesa com pessoal, de acordo com as premissas definidas pela LRF, no

período de 2000 a 2011, com uma única exceção do alcance ao limite prudencial no ano de 2009, todavia não houve nesse período ultrapassagem do limite legal.

Os objetivos específicos foram alcançados no que se refere a apresentação da LRF contextualizada na Reforma do Estado, foi exposto a despesa de pessoal em relação a demais despesas públicas demonstrando a sua continuidade em permanecer como um dos maiores gastos públicos, evidenciou-se o perfil da despesa de pessoal conforme o conceito da LRF em relação a RCL no período em foco , verificando-se os principais itens que a compõem e por fim a analisou-se o perfil da relação da despesa de pessoal em relação a RCL em comparação aos limites estabelecidos pela lei visando o equilíbrio fiscal.

Faz-se necessário informar que o Poder Executivo do Estado da Bahia, além de se manter dentro dos parâmetros da lei referentes ao limite da despesa com pessoal, que se identifica no eixo central de controle definido pela LRF, observou-se o eixo da transparência, no tocante a ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público e nos prazos definidos pela lei quanto aos Relatórios, os quais configuram o comportamento desta despesa para acompanhamento - o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (bimestral) e o Relatório de Gestão Fiscal (quadrimestral) – que encontram-se disponíveis no *site* da SEFAZ e são publicados no Diário Oficial da Bahia, atendendo o dispositivo do Art. 48 da LRF.

Recomenda-se pelo fato de a despesa com pessoal ter caráter continuado, com valor de impacto nas contas orçamentárias, que a administração pública elabore planejamento adequado para a Política de Recursos Humanos do Estado - específico na área de pessoal -, que vise obter resultados aptos a modificar a realidade atual, da grande demanda de despesas com inativos e pensionistas - com aporte de parte dos recursos próprios para complementação dos pagamentos -, e que são contabilizadas nos cálculos dos limites da despesa com pessoal.

Atualmente, principalmente os servidores das grandes áreas estratégicas do Estado como educação, saúde e segurança pública proporcionam grande impacto na despesa com inativos e pensionistas quanto a ocorrência de aposentadoria. Propõe-se então seleções públicas com numerações planejadas, de maneira que quando esses servidores aposentarem não provoquem grandes impactos nas despesas de pessoal, como acontece atualmente.

A LRF é tema de leques de futuras pesquisas, pois mesmo que já tenha mais de uma década sancionada,, continua a ser fonte de grandes informações quanto ao

comportamento das finanças da gestão pública. Sugere-se assim, futuros estudos com abordagens sobre o tema polêmico de despesa com pessoal: a gestão do controle externo, representado pelo TCE quanto à despesa com pessoal dos poderes públicos; os tipos de contratações de pessoal na administração pública e seu reflexo na gestão; despesas com serviços de locação de mão-de-obra, verificando o impacto dessas despesas no orçamento do poder público; apresentação do cenário comparativo das despesas de pessoal entre Estados ou da mesma região ou entre valores de PIB equivalentes; estudos comparativos no comportamento da despesa com pessoal no final e início de mandatos públicos nas esferas municipais e estaduais.

Acredita-se que o conteúdo destas pesquisas há de suscitar reflexões e questionamentos nas políticas públicas e na gestão dos conhecimentos, que visem a eficácia, eficiência e efetividade na gestão pública, no tocante ao papel do equilíbrio nas finanças públicas, de forma que possam melhorar a cada vez mais a implementação das políticas públicas em benefício da sociedade.

Recomenda-se a necessidade urgente do Estado adotar medidas no sentido de potencializar a arrecadação da receita para fazer frente à flexibilidade da despesa com pessoal, de maneira a ampliar o hiato entre a relação despesa com pessoal/ Receita Corrente Líquida e o limite prudencial estabelecido pela LRF, haja vista que em relação ao último ano pesquisado esta relação mostrou-se muito próxima do limite. E também uma futura revisão da lei quanto aos gestores que iniciam seus mandatos e encontram a situação da despesa próxima ao limite prudencial impossibilitando de alterações que vissem atendimento as demandas dos servidores públicos. Tal situação não é, de maneira nenhuma, confortável para as finanças públicas, e tampouco constitui caminho para uma gestão fiscal responsável.

Assim, em mais de uma década de sanção, a LRF continua apresentando como objetivo precípuo o gasto público com equilíbrio fiscal, apesar de não existir até o momento um dispositivo legal que faça a interlocução da qualidade com o gasto, de maneira que possa alcançar resultados nas suas determinações de limites e sanções fiscais, com resultado e qualidade, com gasto público consciente e em paralelo ao equilíbrio fiscal. Ressalte-se que o Estado da Bahia já está a frente com a aplicação do Programa Compromisso Bahia.

Seguramente, o percurso que este trabalho empreendeu não se encerra com as ponderações feitas ao longo do seu desenvolvimento, mas se desdobra em

novas indagações, advindas das inquietações que possibilitam a abertura de outras descobertas para contribuir em uma melhor administração pública.

Espera-se que o conteúdo e os resultados da presente pesquisa atendam às expectativas do Programa do Mestrado em Políticas Públicas, Gestão do Conhecimento e Desenvolvimento Regional (PGDR) da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), dos membros da banca examinadora, e que possam munir de subsídios estudantes de Graduação e Pós-Graduação nas áreas das Ciências Humanas, como também sejam um contributo para a sociedade da Bahia e do Brasil.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto. **Responsabilidade Fiscal no Brasil: uma Memória da Lei**. Rio de Janeiro, FGV PROJETOS, 2010 Disponível em: <
<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/6941/364.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 20 jun. 2011.

ANDRADE, Nilton de Aquino. **Contabilidade Pública na Gestão Municipal: Métodos com base na LC nº101/00 e nas Classificações Contábeis Advindas da SOF e STN**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos; ARRUDA, Daniel Gomes. **Introdução à contabilidade governamental: da teoria à prática**. Salvador: ZNT, 1999.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 14724**: informação e documentação: trabalhos acadêmicos: apresentação. Rio de Janeiro, 2011.

_____. **NBR 6028**: informação e documentação: resumo e apresentação. Rio de Janeiro, 2003.

_____. **NBR 6024**: informação e documentação: numeração progressiva das seções de um documento escrito: apresentação. Rio de Janeiro, 2003.

_____. **NBR 6027**: informação e documentação: sumário: apresentação. Rio de Janeiro, 2003.

_____. **NBR 10520**: informação e documentação: citações em documentos: apresentação. Rio de Janeiro, 2002.

_____. **NBR 6023**: informação e documentação: referências: elaboração. Rio de Janeiro, 2002.

ASSIS, Marcelo de. **A lei de Responsabilidade Fiscal e as Despesas com Pessoal dos Poderes Executivo e Legislativo do Distrito Federal**. Monografia da Universidade de Brasília. Brasília: UnB: 2009. Disponível em: <
http://bdjur.stj.jus.br/xmlui/bitstream/handle/2011/32156/Lei_Responsabilidade_Marcelo%20Assis.pdf?sequence=1>. Acesso em: 20 jul. 2011.

ÁVILA, Carlos Alberto de; **Construção histórica da Administração Pública no Brasil: Análise do controle de gastos com pessoal no município de Curitiba em 2003 e 2004**. Dissertação de Mestrado. Ponta Grossa /PR. 2005.

BAHIA. Constituição (1989). **Constituição do Estado da Bahia**. Salvador, BA, Assembléia Legislativa, 1989.

BAHIA. **Relatório de Prestação de Contas**: exercício de 2001 a 2010. Disponível em: < <http://www.tce.ba.gov.br/controle-externo/contas-de-governo/8-controle-externo/127-contas-de-governo-20XX>>. Acesso em: 15 set. 2011.

BAHIA. **Demonstrações Contábeis Consolidados do Estado**: exercício de 2001 a 2011. Disponível em: < http://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/contas/balanco_anual/balancogeral_2011.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2012.

BAHIA. **Relatório de Gestão Fiscal**: exercício de 2001 a 2011. Disponível em <http://www.sefaz.ba.gov.br/pdf/lrf/quadrimestrais/pessoal/desp_pessoal_dez_06.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Lei Federal nº 4.320 - Lei de Finanças Públicas**, de 17 de março de 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320compilado.htm>. Acesso em: 03 mar. 2011.

_____. **Lei Complementar nº 82**, de 27 de março de 1995. Disciplina os limites das despesas com o funcionalismo público, na forma do art.169 da Constituição Federal. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp82.htm>. Acesso em: 15 set. 2011.

_____. **Lei Complementar nº 96**, de 31 de maio de 1999. Disciplina os limites das despesas com pessoal, na forma do art. 169 da Constituição. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp96.htm>. Acesso em: 15 set.2011.

_____. **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2001. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 10 maio 2011.

CARNEIRO, Ricardo. **Desenvolvimento em Crise** – A economia brasileira no último quarto do século XX. São Paulo: Unesp, Unicamp, 2002.

CASTRO, Flávio Régis Xavier de Moura e (coordenador); **Lei de Responsabilidade Fiscal**: Abordagens Pontuais – Doutrina e Legislação, Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

CASTRO, Rondrigo Pironti Aguirre de (coordenador) ; **Lei de Responsabilidade Fiscal**: Ensaios em Comemoração aos 10 anos da Lei Complementar nº101/00. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

CHIZZOTTI, Antônio; **Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais**. Petrópolis, Vozes, 2006.

CRUZ, Flávio da (Coordenador); **Lei de responsabilidade fiscal comentada: lei complementar nº101, de 04 de maio de 2000, 6. ed.**, São Paulo: Atlas, 2009.

COSTA, Marco Antônio F. da; COSTA, Maria de Fátima Barrozo da. **Metodologia da Pesquisa** – conceitos e técnicas. Rio de Janeiro: Interciência, 2001.

DIAS, Fernando Álvares Correia. **O Controle Institucional da Despesa com Pessoal**, Texto para discussão n.º 64, Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/conleg/textos_discussão.htm>. Acesso em: 02 mar. 2012.

ECO, Umberto. **Como se faz uma tese**. 23. ed. São Paulo: Perspectiva, 2010.

Estado, Instituições e Democracia: república; IPEA, Livro 9; Volume 1, Brasília, 2010.

FERNANDES, Antonio Jorge; PAIS, Cassiano. **A economia brasileira na década de 80: consequências da crise da dívida externa, inflação e crise do Estado**. Lisboa, Portugal, 2000. Disponível em <<http://www2.egi.ua.pt/xxiaphes/Artigos/a%20Fernandes%20onInflama%C3%A7%C3%A3o.PDF>>. Acesso em: 12 nov. 2011.

FIGUEIREDO, Carlos Mauricio *et al.* **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**, 2.ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

FILGUEIRAS, Luiz. Da Substituição de Importações ao Consenso de Washington. (org.) In: **Reflexões de Economistas Baianos**, Bahia: CORECON, 2001, p.17.

FIORI, José Luís. **Sobre a crise do Estado Brasileiro**. Revista da Economia Política. v.9, nº3,setembro 1989.p.1 a 12 -.. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/35-6.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2011.

FONSECA, Manoel Justiniano Melo; MENEZES, Ana Maria Ferreira. Panorama das Contas Públicas do município de Salvador: 2001-2006. **Panorama das Contas Públicas**. v.1. 2009.

FORTINI, Cristiana; A terceirização e a Lei de Responsabilidade Fiscal. In: CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coord). **Lei de Responsabilidade Fiscal: ensaios em comemoração aos 10 anos da Lei Complementar nº 101/00**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

GALLE, Juliano Moraes; BERTOLLI, Sandro. **A Dívida Pública Brasileira Pós Real**. Brasil, 2004. Disponível em: <<http://intertemas.unitoledo.br/revista/index.php/Juridica/article/view/203/203>>. Acesso em: 12 nov. 2011.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

GIAMBIAGI, Fábio; MOREIRA, Maurício Mesquita. (org.) **A Economia Brasileira nos Anos 90**. BNDES,1999a.

GIAMBIAGI, Fábio; RACY, José Caio. Resenha do livro **A Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)**, Rio de Janeiro, 2005. Disponível em:
<<http://132.248.9.1:8991/hevila/RevistadeeconomiaMackenzie/2005/vol3/no3/8.pdf>>
.Acesso em: 20 nov. 2011b.

GIAMBIAGI, Fábio, RIGOLON, Francisco – **A Renegociação das Dívidas e o Regime Fiscal dos Estados** ,1999, Rio de Janeiro: artigo do site do BNDES , nº 69. Disponível em:
<www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta_Expressa/Tipo/Livro/199910_8.html>. Acesso em: 13 jan. 2012c.

GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**, 4. ed . São Paulo: Atlas, 2002.

GUEDES, José Rildo de Medeiros, **Gestão Fiscal Responsável Simples Municipal**: Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal, BNDES. Rio de Janeiro : Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 2001.

GUIMARÃES, Angélica. Controle da Gestão Municipal com abordagem nos arts.15,16,17 e 18 da Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000. Artigo da Revista **Gestão Pública e Controle Externo**. TCE/IDAB, Nov, 2005. p. 161 a.184.

GREMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELOS, Marcos Antonio Sandoval, TONETO JUNIOR, Rudinei. **Economia Brasileira Contemporânea**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HARADA, Kiyoshi. **Revista do TCMRJ**. Lei de Responsabilidade Fiscal – 10 anos, Rio de Janeiro, setembro, nº45, p. 4 a 9, 2010, disponível em :
< <http://www.tcm.rj.gov.br/Noticias/4916/RevTCMRJ45.pdf>>Acesso em: 10 abril 2012.

IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

_____. Contagem total da população da Bahia por número de população. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

LEITE. Cristiane Kerches da Silva. **Federalismo, Processo Decisório e Ordenamento Fiscal**: A criação da Lei de Responsabilidade Fiscal. IPEA. Texto 1593. 2011. Disponível em:
<http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/TD_1593_WEB.pdf> Acesso em: 20 fev.2012.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. Políticas e Reformas Fiscais no Brasil Recente, Artigo da **Revista de Economia Política**, v.24, n.1, 2004

MACRUZ, João Carlos; MACRUZ, José Carlos; CASTRO, Marcos José de Castro, **Lei de Responsabilidade Fiscal** :Dúvidas e Soluções da Lei de Responsabilidade Fiscal, BNDES, julho, 2001.

MIRANDA, Sergio. **A verdadeira face da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Princípio Revista Teórica, Política e Informação, p.57. 2001<Disponível em: <http://grabois.org.br/admin/arquivos/arquivo_50_163.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2012.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Polêmica das Despesas de Pessoal** (texto atualizado), Brasília, 2003.

PEREIRA, José Matias. **Finanças Públicas**: a política orçamentária no Brasil. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003 (a).

PEREIRA, José Matias. **Economia brasileira**: governabilidade e políticas de austeridade, dimensões macroeconômicas, desigualdades socioeconômicas. São Paulo; Atlas, 2003 (b).

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A reforma do Estado dos anos 90**: Lógica e Mecanismo de Controle. Lua Nova Revista de Cultura Brasileira, 1998. Disponível em:<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1998/A_reforma_do_Estado_dos_anos_90.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2011.

QUEIROZ, Cid Heraclito. **A Lei de Responsabilidade Fiscal no Contexto da Reforma do Estado**. BNDES, 2001. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro_lrf/Cid.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2011.

REIS, Heraldo Costa, **Impactos da LRF sobre a Lei 4.320**, Rio de Janeiro: Caderno do IBAM 2, BNDES, 2001.

REVISTA GESTÃO BAHIA, Salvador, nº 1, ano 1, SAEB, agosto 2012.

SANTOS, Luiz Carlos, **Técnica de Coleta de Dados/ Instrumento de Coleta de Dados, Bahia, 2012**. Disponível em: <http://www.lcsantos.pro.br/arquivos/TECNICAS__COLETA_DADOS05042010-191232.pdf>. Acesso em 28 ago. 2012.

SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DA BAHIA. **Parâmetros para uma gestão Fiscal Responsável**. 2. ed. 2000.

SILVA, Fernando Antônio Resende da, **Finanças públicas**. São Paulo: Atlas, 2001.

TOLEDO Jr., Flávio C. de; ROSSI, Sergio Ciquera. **Lei de Responsabilidade Fiscal**: comentada artigo por artigo. 2. ed., São Paulo: NDJ, 2002.

VELLOSO, João Paulo dos Reis (coordenador); Edmar Bacha *et al.* **BRASIL**: Desafios de um país em Transformação. Rio de Janeiro: José Olympio, 1997.

ZIVIANI, Juliardi. **Lei de Responsabilidade Fiscal**: planejamento, controle, transparência e responsabilização. Jus Navigandi, Teresina, a. 9, n. 517, 6 dez. 2004. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=6026>>. Acesso em: 12 nov. 2011.

ANEXOS**Presidência da República****Casa Civil****Subchefia para Assuntos Jurídicos****LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000.**Mensagem de veto

Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

§ 2º As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

§ 3º Nas referências:

I - à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos:

a) o Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público;

b) as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes;

II - a Estados entende-se considerado o Distrito Federal;

III - a Tribunais de Contas estão incluídos: Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas do Estado e, quando houver, Tribunal de Contas dos Municípios e Tribunal de Contas do Município.

Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

I - ente da Federação: a União, cada Estado, o Distrito Federal e cada Município;

II - empresa controlada: sociedade cuja maioria do capital social com direito a voto pertença, direta ou indiretamente, a ente da Federação;

III - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;

IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na [alínea a do inciso I](#) e no [inciso II do art. 195](#), e no [art. 239 da Constituição](#);

b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no [§ 9º do art. 201 da Constituição](#).

§ 1º Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da [Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996](#), e do fundo previsto pelo [art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias](#).

§ 2º Não serão considerados na receita corrente líquida do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e de Roraima os recursos recebidos da União para atendimento das despesas de que trata o inciso V do § 1º do art. 19.

§ 3º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades.

CAPÍTULO II

DO PLANEJAMENTO

Seção I

Do Plano Plurianual

Art. 3º (VETADO)

Seção II

Da Lei de Diretrizes Orçamentárias

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no [§ 2º do art. 165 da Constituição](#) e:

I - disporá também sobre:

a) equilíbrio entre receitas e despesas;

b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea *b* do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;

c) (VETADO)

d) (VETADO)

e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;

f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;

II - (VETADO)

III - (VETADO)

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;

III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;

IV - avaliação da situação financeira e atuarial:

a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;

b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;

V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

§ 4º A mensagem que encaminhar o projeto da União apresentará, em anexo específico, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente.

Seção III

Da Lei Orçamentária Anual

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

I - conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º;

II - será acompanhado do documento a que se refere o [§ 6º do art. 165 da Constituição](#), bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;

III - conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:

a) (VETADO)

b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

§ 1º Todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, constarão da lei orçamentária anual.

§ 2º O refinanciamento da dívida pública constará separadamente na lei orçamentária e nas de crédito adicional.

§ 3º A atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada não poderá superar a variação do índice de preços previsto na lei de diretrizes orçamentárias, ou em legislação específica.

§ 4º É vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada.

§ 5º A lei orçamentária não consignará dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no plano plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão, conforme disposto no [§ 1º do art. 167 da Constituição](#).

§ 6º Integrarão as despesas da União, e serão incluídas na lei orçamentária, as do Banco Central do Brasil relativas a pessoal e encargos sociais, custeio administrativo, inclusive os destinados a benefícios e assistência aos servidores, e a investimentos.

§ 7º (VETADO)

Art. 6º (VETADO)

Art. 7º O resultado do Banco Central do Brasil, apurado após a constituição ou reversão de reservas, constitui receita do Tesouro Nacional, e será transferido até o décimo dia útil subsequente à aprovação dos balanços semestrais.

§ 1º O resultado negativo constituirá obrigação do Tesouro para com o Banco Central do Brasil e será consignado em dotação específica no orçamento.

§ 2º O impacto e o custo fiscal das operações realizadas pelo Banco Central do Brasil serão demonstrados trimestralmente, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias da União.

§ 3º Os balanços trimestrais do Banco Central do Brasil conterão notas explicativas sobre os custos da remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional e da manutenção das reservas cambiais e a rentabilidade de sua carteira de títulos, destacando os de emissão da União.

Seção IV

Da Execução Orçamentária e do Cumprimento das Metas

Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no *caput*, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. ([Vide ADIN 2.238-5](#))

§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no [§ 1º do art. 166 da Constituição](#) ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

§ 5º No prazo de noventa dias após o encerramento de cada semestre, o Banco Central do Brasil apresentará, em reunião conjunta das comissões temáticas pertinentes do Congresso Nacional, avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial, evidenciando o impacto e o custo fiscal de suas operações e os resultados demonstrados nos balanços.

Art. 10. A execução orçamentária e financeira identificará os beneficiários de pagamento de sentenças judiciais, por meio de sistema de contabilidade e administração financeira, para fins de observância da ordem cronológica determinada no [art. 100 da Constituição](#).

CAPÍTULO III

DA RECEITA PÚBLICA

Seção I

Da Previsão e da Arrecadação

Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no *caput*, no que se refere aos impostos.

Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

§ 1º Reestimativa de receita por parte do Poder Legislativo só será admitida se comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal.

§ 2º O montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária. ([Vide ADIN 2.238-5](#))

§ 3º O Poder Executivo de cada ente colocará à disposição dos demais Poderes e do Ministério Público, no mínimo trinta dias antes do prazo final para encaminhamento de suas propostas orçamentárias, os estudos e as estimativas das receitas para o exercício subsequente, inclusive da corrente líquida, e as respectivas memórias de cálculo.

Art. 13. No prazo previsto no art. 8º, as receitas previstas serão desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação, com a especificação, em separado, quando cabível, das medidas de combate à evasão e à sonegação, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.

Seção II

Da Renúncia de Receita

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos [incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição](#), na forma do seu [§ 1o](#);

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

CAPÍTULO IV

DA DESPESA PÚBLICA

Seção I

Da Geração da Despesa

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do *caput* será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do *caput* constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o [§ 3º do art. 182 da Constituição](#).

Subseção I

Da Despesa Obrigatória de Caráter Continuado

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

Seção II

Das Despesas com Pessoal

Subseção I

Definições e Limites

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

Art. 19. Para os fins do disposto no [caput do art. 169 da Constituição](#), a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I - União: 50% (cinquenta por cento);

II - Estados: 60% (sessenta por cento);

III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;

II - relativas a incentivos à demissão voluntária;

III - derivadas da aplicação do disposto no [inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição](#);

IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;

V - com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos [incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição](#) e do [art. 31 da Emenda Constitucional nº 19](#);

VI - com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:

a) da arrecadação de contribuições dos segurados;

b) da compensação financeira de que trata o [§ 9º do art. 201 da Constituição](#);

c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

§ 2º Observado o disposto no inciso IV do § 1º, as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

I - na esfera federal:

a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os [incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição](#) e o [art. 31 da Emenda Constitucional nº 19](#), repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar;

d) 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União;

II - na esfera estadual:

a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;

d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;

III - na esfera municipal:

a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

§ 1º Nos Poderes Legislativo e Judiciário de cada esfera, os limites serão repartidos entre seus órgãos de forma proporcional à média das despesas com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar.

§ 2º Para efeito deste artigo entende-se como órgão:

I - o Ministério Público;

II - no Poder Legislativo:

a) Federal, as respectivas Casas e o Tribunal de Contas da União;

b) Estadual, a Assembléia Legislativa e os Tribunais de Contas;

c) do Distrito Federal, a Câmara Legislativa e o Tribunal de Contas do Distrito Federal;

d) Municipal, a Câmara de Vereadores e o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

III - no Poder Judiciário:

a) Federal, os tribunais referidos no [art. 92 da Constituição](#);

b) Estadual, o Tribunal de Justiça e outros, quando houver.

§ 3º Os limites para as despesas com pessoal do Poder Judiciário, a cargo da União por força do [inciso XIII do art. 21 da Constituição](#), serão estabelecidos mediante aplicação da regra do § 1º.

§ 4º Nos Estados em que houver Tribunal de Contas dos Municípios, os percentuais definidos nas alíneas a e c do inciso II do *caput* serão, respectivamente, acrescidos e reduzidos em 0,4% (quatro décimos por cento).

§ 5º Para os fins previstos no art. 168 da Constituição, a entrega dos recursos financeiros correspondentes à despesa total com pessoal por Poder e órgão será a resultante da aplicação dos percentuais definidos neste artigo, ou aqueles fixados na lei de diretrizes orçamentárias.

§ 6º (VETADO)

Subseção II

Do Controle da Despesa Total com Pessoal

Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no [inciso XIII do art. 37](#) e no [§ 1º do art. 169 da Constituição](#);

II - o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.

Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no [inciso X do art. 37 da Constituição](#);

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no [inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição](#) e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos [§§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição](#).

§ 1º No caso do [inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição](#), o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos. ([Vide ADIN 2.238-5](#))

§ 2º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária. ([Vide ADIN 2.238-5](#))

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

I - receber transferências voluntárias;

II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

§ 4º As restrições do § 3º aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20.

Seção III

Das Despesas com a Seguridade Social

Art. 24. Nenhum benefício ou serviço relativo à seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a indicação da fonte de custeio total, nos termos do [§ 5º do art. 195 da Constituição](#), atendidas ainda as exigências do art. 17.

§ 1º É dispensada da compensação referida no art. 17 o aumento de despesa decorrente de:

I - concessão de benefício a quem satisfaça as condições de habilitação prevista na legislação pertinente;

II - expansão quantitativa do atendimento e dos serviços prestados;

III - reajustamento de valor do benefício ou serviço, a fim de preservar o seu valor real.

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se a benefício ou serviço de saúde, previdência e assistência social, inclusive os destinados aos servidores públicos e militares, ativos e inativos, e aos pensionistas.

CAPÍTULO V

DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

§ 1º São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:

I - existência de dotação específica;

II - (VETADO)

III - observância do disposto no inciso X do art. 167 da Constituição;

IV - comprovação, por parte do beneficiário, de:

a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;

b) cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;

c) observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal;

d) previsão orçamentária de contrapartida.

§ 2º É vedada a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada.

§ 3º Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social.

CAPÍTULO VI

DA DESTINAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS PARA O SETOR PRIVADO

Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou débitos de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.

§ 1º O disposto no *caput* aplica-se a toda a administração indireta, inclusive fundações públicas e empresas estatais, exceto, no exercício de suas atribuições precípuas, as instituições financeiras e o Banco Central do Brasil.

§ 2º Compreende-se incluída a concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívidas, a concessão de subvenções e a participação em constituição ou aumento de capital.

Art. 27. Na concessão de crédito por ente da Federação a pessoa física, ou jurídica que não esteja sob seu controle direto ou indireto, os encargos financeiros, comissões e despesas congêneres não serão inferiores aos definidos em lei ou ao custo de captação.

Parágrafo único. Dependem de autorização em lei específica as prorrogações e composições de dívidas decorrentes de operações de crédito, bem como a concessão de empréstimos ou financiamentos em desacordo com o *caput*, sendo o subsídio correspondente consignado na lei orçamentária.

Art. 28. Salvo mediante lei específica, não poderão ser utilizados recursos públicos, inclusive de operações de crédito, para socorrer instituições do Sistema Financeiro Nacional, ainda que mediante a concessão de empréstimos de recuperação ou financiamentos para mudança de controle acionário.

§ 1º A prevenção de insolvência e outros riscos ficará a cargo de fundos, e outros mecanismos, constituídos pelas instituições do Sistema Financeiro Nacional, na forma da lei.

§ 2º O disposto no *caput* não proíbe o Banco Central do Brasil de conceder às instituições financeiras operações de redesconto e de empréstimos de prazo inferior a trezentos e sessenta dias.

CAPÍTULO VII

DA DÍVIDA E DO ENDIVIDAMENTO

Seção I

Definições Básicas

Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:

I - dívida pública consolidada ou fundada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses;

II - dívida pública mobiliária: dívida pública representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, Estados e Municípios;

III - operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros;

IV - concessão de garantia: compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida por ente da Federação ou entidade a ele vinculada;

V - refinanciamento da dívida mobiliária: emissão de títulos para pagamento do principal acrescido da atualização monetária.

§ 1º Equipara-se a operação de crédito a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da Federação, sem prejuízo do cumprimento das exigências dos arts. 15 e 16.

§ 2º Será incluída na dívida pública consolidada da União a relativa à emissão de títulos de responsabilidade do Banco Central do Brasil.

§ 3º Também integram a dívida pública consolidada as operações de crédito de prazo inferior a doze meses cujas receitas tenham constado do orçamento.

§ 4º O refinanciamento do principal da dívida mobiliária não excederá, ao término de cada exercício financeiro, o montante do final do exercício anterior, somado ao das operações de crédito autorizadas no orçamento para este efeito e efetivamente realizadas, acrescido de atualização monetária.

Seção II

Dos Limites da Dívida Pública e das Operações de Crédito

Art. 30. No prazo de noventa dias após a publicação desta Lei Complementar, o Presidente da República submeterá ao:

I - Senado Federal: proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e Municípios, cumprindo o que estabelece o [inciso VI do art. 52 da Constituição](#), bem como de limites e condições relativos aos incisos VII, VIII e IX do mesmo artigo;

II - Congresso Nacional: projeto de lei que estabeleça limites para o montante da dívida mobiliária federal a que se refere o [inciso XIV do art. 48 da Constituição](#), acompanhado da demonstração de sua adequação aos limites fixados para a dívida consolidada da União, atendido o disposto no inciso I do § 1º deste artigo.

§ 1º As propostas referidas nos incisos I e II do *caput* e suas alterações conterão:

I - demonstração de que os limites e condições guardam coerência com as normas estabelecidas nesta Lei Complementar e com os objetivos da política fiscal;

II - estimativas do impacto da aplicação dos limites a cada uma das três esferas de governo;

III - razões de eventual proposição de limites diferenciados por esfera de governo;

IV - metodologia de apuração dos resultados primário e nominal.

§ 2º As propostas mencionadas nos incisos I e II do *caput* também poderão ser apresentadas em termos de dívida líquida, evidenciando a forma e a metodologia de sua apuração.

§ 3º Os limites de que tratam os incisos I e II do *caput* serão fixados em percentual da receita corrente líquida para cada esfera de governo e aplicados igualmente a todos os entes da Federação que a integrem, constituindo, para cada um deles, limites máximos.

§ 4º Para fins de verificação do atendimento do limite, a apuração do montante da dívida consolidada será efetuada ao final de cada quadrimestre.

§ 5º No prazo previsto no art. 5º, o Presidente da República enviará ao Senado Federal ou ao Congresso Nacional, conforme o caso, proposta de manutenção ou alteração dos limites e condições previstos nos incisos I e II do *caput*.

§ 6º Sempre que alterados os fundamentos das propostas de que trata este artigo, em razão de instabilidade econômica ou alterações nas políticas monetária ou cambial, o Presidente da República poderá encaminhar ao Senado Federal ou ao Congresso Nacional solicitação de revisão dos limites.

§ 7º Os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos integram a dívida consolidada, para fins de aplicação dos limites.

Seção III

Da Recondução da Dívida aos Limites

Art. 31. Se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subseqüentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro.

§ 1º Enquanto perdurar o excesso, o ente que nele houver incorrido:

I - estará proibido de realizar operação de crédito interna ou externa, inclusive por antecipação de receita, ressalvado o refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária;

II - obterá resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, entre outras medidas, limitação de empenho, na forma do art. 9º.

§ 2º Vencido o prazo para retorno da dívida ao limite, e enquanto perdurar o excesso, o ente ficará também impedido de receber transferências voluntárias da União ou do Estado.

§ 3º As restrições do § 1º aplicam-se imediatamente se o montante da dívida exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato do Chefe do Poder Executivo.

§ 4º O Ministério da Fazenda divulgará, mensalmente, a relação dos entes que tenham ultrapassado os limites das dívidas consolidada e mobiliária.

§ 5º As normas deste artigo serão observadas nos casos de descumprimento dos limites da dívida mobiliária e das operações de crédito internas e externas.

Seção IV

Das Operações de Crédito

Subseção I

Da Contratação

Art. 32. O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente.

§ 1º O ente interessado formalizará seu pleito fundamentando-o em parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o atendimento das seguintes condições:

I - existência de prévia e expressa autorização para a contratação, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica;

II - inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação, exceto no caso de operações por antecipação de receita;

III - observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal;

IV - autorização específica do Senado Federal, quando se tratar de operação de crédito externo;

V - atendimento do disposto no [inciso III do art. 167 da Constituição](#);

VI - observância das demais restrições estabelecidas nesta Lei Complementar.

§ 2º As operações relativas à dívida mobiliária federal autorizadas, no texto da lei orçamentária ou de créditos adicionais, serão objeto de processo simplificado que atenda às suas especificidades.

§ 3º Para fins do disposto no inciso V do § 1º, considerar-se-á, em cada exercício financeiro, o total dos recursos de operações de crédito nele ingressados e o das despesas de capital executadas, observado o seguinte:

I - não serão computadas nas despesas de capital as realizadas sob a forma de empréstimo ou financiamento a contribuinte, com o intuito de promover incentivo fiscal, tendo por base tributo de competência do ente da Federação, se resultar a diminuição, direta ou indireta, do ônus deste;

II - se o empréstimo ou financiamento a que se refere o inciso I for concedido por instituição financeira controlada pelo ente da Federação, o valor da operação será deduzido das despesas de capital;

III - (VETADO)

§ 4º Sem prejuízo das atribuições próprias do Senado Federal e do Banco Central do Brasil, o Ministério da Fazenda efetuará o registro eletrônico centralizado e atualizado das dívidas públicas interna e externa, garantido o acesso público às informações, que incluirão:

I - encargos e condições de contratação;

II - saldos atualizados e limites relativos às dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito e concessão de garantias.

§ 5º Os contratos de operação de crédito externo não conterão cláusula que importe na compensação automática de débitos e créditos.

Art. 33. A instituição financeira que contratar operação de crédito com ente da Federação, exceto quando relativa à dívida mobiliária ou à externa, deverá exigir comprovação de que a operação atende às condições e limites estabelecidos.

§ 1º A operação realizada com infração do disposto nesta Lei Complementar será considerada nula, procedendo-se ao seu cancelamento, mediante a devolução do principal, vedados o pagamento de juros e demais encargos financeiros.

§ 2º Se a devolução não for efetuada no exercício de ingresso dos recursos, será consignada reserva específica na lei orçamentária para o exercício seguinte.

§ 3º Enquanto não efetuado o cancelamento, a amortização, ou constituída a reserva, aplicam-se as sanções previstas nos incisos do § 3º do art. 23.

§ 4º Também se constituirá reserva, no montante equivalente ao excesso, se não atendido o disposto no [inciso III do art. 167 da Constituição](#), consideradas as disposições do § 3º do art. 32.

Subseção II

Das Vedações

Art. 34. O Banco Central do Brasil não emitirá títulos da dívida pública a partir de dois anos após a publicação desta Lei Complementar.

Art. 35. É vedada a realização de operação de crédito entre um ente da Federação, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e outro, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente.

§ 1º Excetuam-se da vedação a que se refere o *caput* as operações entre instituição financeira estatal e outro ente da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, que não se destinem a:

- I - financiar, direta ou indiretamente, despesas correntes;
- II - refinarciar dívidas não contraídas junto à própria instituição concedente.

§ 2º O disposto no *caput* não impede Estados e Municípios de comprar títulos da dívida da União como aplicação de suas disponibilidades.

Art. 36. É proibida a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo.

Parágrafo único. O disposto no *caput* não proíbe instituição financeira controlada de adquirir, no mercado, títulos da dívida pública para atender investimento de seus clientes, ou títulos da dívida de emissão da União para aplicação de recursos próprios.

Art. 37. Equiparam-se a operações de crédito e estão vedados:

I - captação de recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido, sem prejuízo do disposto no [§ 7º do art. 150 da Constituição](#);

II - recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação;

III - assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de título de crédito, não se aplicando esta vedação a empresas estatais dependentes;

IV - assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a *posteriori* de bens e serviços.

Subseção III

Das Operações de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária

Art. 38. A operação de crédito por antecipação de receita destina-se a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro e cumprirá as exigências mencionadas no art. 32 e mais as seguintes:

I - realizar-se-á somente a partir do décimo dia do início do exercício;

II - deverá ser liquidada, com juros e outros encargos incidentes, até o dia dez de dezembro de cada ano;

III - não será autorizada se forem cobrados outros encargos que não a taxa de juros da operação, obrigatoriamente prefixada ou indexada à taxa básica financeira, ou à que vier a esta substituir;

IV - estará proibida:

a) enquanto existir operação anterior da mesma natureza não integralmente resgatada;

b) no último ano de mandato do Presidente, Governador ou Prefeito Municipal.

§ 1º As operações de que trata este artigo não serão computadas para efeito do que dispõe o [inciso III do art. 167 da Constituição](#), desde que liquidadas no prazo definido no inciso II do *caput*.

§ 2º As operações de crédito por antecipação de receita realizadas por Estados ou Municípios serão efetuadas mediante abertura de crédito junto à instituição financeira vencedora em processo competitivo eletrônico promovido pelo Banco Central do Brasil.

§ 3º O Banco Central do Brasil manterá sistema de acompanhamento e controle do saldo do crédito aberto e, no caso de inobservância dos limites, aplicará as sanções cabíveis à instituição credora.

Subseção IV

Das Operações com o Banco Central do Brasil

Art. 39. Nas suas relações com ente da Federação, o Banco Central do Brasil está sujeito às vedações constantes do art. 35 e mais às seguintes:

I - compra de título da dívida, na data de sua colocação no mercado, ressalvado o disposto no § 2º deste artigo;

II - permuta, ainda que temporária, por intermédio de instituição financeira ou não, de título da dívida de ente da Federação por título da dívida pública federal, bem como a operação de compra e venda, a termo, daquele título, cujo efeito final seja semelhante à permuta;

III - concessão de garantia.

§ 1º O disposto no inciso II, *in fine*, não se aplica ao estoque de Letras do Banco Central do Brasil, Série Especial, existente na carteira das instituições financeiras, que pode ser refinanciado mediante novas operações de venda a termo.

§ 2º O Banco Central do Brasil só poderá comprar diretamente títulos emitidos pela União para refinar a dívida mobiliária federal que estiver vencendo na sua carteira.

§ 3º A operação mencionada no § 2º deverá ser realizada à taxa média e condições alcançadas no dia, em leilão público.

§ 4º É vedado ao Tesouro Nacional adquirir títulos da dívida pública federal existentes na carteira do Banco Central do Brasil, ainda que com cláusula de reversão, salvo para reduzir a dívida mobiliária.

Seção V

Da Garantia e da Contragarantia

Art. 40. Os entes poderão conceder garantia em operações de crédito internas ou externas, observados o disposto neste artigo, as normas do art. 32 e, no caso da União, também os limites e as condições estabelecidos pelo Senado Federal.

§ 1º A garantia estará condicionada ao oferecimento de contragarantia, em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida, e à adimplência da entidade que a pleitear relativamente a suas obrigações junto ao garantidor e às entidades por este controladas, observado o seguinte:

I - não será exigida contragarantia de órgãos e entidades do próprio ente;

II - a contragarantia exigida pela União a Estado ou Município, ou pelos Estados aos Municípios, poderá consistir na vinculação de receitas tributárias diretamente arrecadadas e provenientes de transferências constitucionais, com outorga de poderes ao garantidor para retê-las e empregar o respectivo valor na liquidação da dívida vencida.

§ 2º No caso de operação de crédito junto a organismo financeiro internacional, ou a instituição federal de crédito e fomento para o repasse de recursos externos, a União só prestará garantia a ente que atenda, além do disposto no § 1º, as exigências legais para o recebimento de transferências voluntárias.

§ 3º (VETADO)

§ 4º (VETADO)

§ 5º É nula a garantia concedida acima dos limites fixados pelo Senado Federal.

§ 6º É vedado às entidades da administração indireta, inclusive suas empresas controladas e subsidiárias, conceder garantia, ainda que com recursos de fundos.

§ 7º O disposto no § 6º não se aplica à concessão de garantia por:

I - empresa controlada a subsidiária ou controlada sua, nem à prestação de contragarantia nas mesmas condições;

II - instituição financeira a empresa nacional, nos termos da lei.

§ 8º Excetua-se do disposto neste artigo a garantia prestada:

I - por instituições financeiras estatais, que se submeterão às normas aplicáveis às instituições financeiras privadas, de acordo com a legislação pertinente;

II - pela União, na forma de lei federal, a empresas de natureza financeira por ela controladas, direta e indiretamente, quanto às operações de seguro de crédito à exportação.

§ 9º Quando honrarem dívida de outro ente, em razão de garantia prestada, a União e os Estados poderão condicionar as transferências constitucionais ao ressarcimento daquele pagamento.

§ 10. O ente da Federação cuja dívida tiver sido honrada pela União ou por Estado, em decorrência de garantia prestada em operação de crédito, terá suspenso o acesso a novos créditos ou financiamentos até a total liquidação da mencionada dívida.

Seção VI

Dos Restos a Pagar

Art. 41. (VETADO)

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

CAPÍTULO VIII

DA GESTÃO PATRIMONIAL

Seção I

Das Disponibilidades de Caixa

Art. 43. As disponibilidades de caixa dos entes da Federação serão depositadas conforme estabelece o [§ 3º do art. 164 da Constituição](#).

§ 1º As disponibilidades de caixa dos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos, ainda que vinculadas a fundos específicos a que se referem os [arts. 249 e 250 da Constituição](#), ficarão depositadas em conta separada das demais disponibilidades de cada ente e aplicadas nas condições de mercado, com observância dos limites e condições de proteção e prudência financeira.

§ 2º É vedada a aplicação das disponibilidades de que trata o § 1º em:

I - títulos da dívida pública estadual e municipal, bem como em ações e outros papéis relativos às empresas controladas pelo respectivo ente da Federação;

II - empréstimos, de qualquer natureza, aos segurados e ao Poder Público, inclusive a suas empresas controladas.

Seção II

Da Preservação do Patrimônio Público

Art. 44. É vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

Art. 45. Observado o disposto no § 5º do art. 5º, a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

Parágrafo único. O Poder Executivo de cada ente encaminhará ao Legislativo, até a data do envio do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, relatório com as informações necessárias ao cumprimento do disposto neste artigo, ao qual será dada ampla divulgação.

Art. 46. É nulo de pleno direito ato de desapropriação de imóvel urbano expedido sem o atendimento do disposto no [§ 3º do art. 182 da Constituição](#), ou prévio depósito judicial do valor da indenização.

Seção III

Das Empresas Controladas pelo Setor Público

Art. 47. A empresa controlada que firmar contrato de gestão em que se estabeleçam objetivos e metas de desempenho, na forma da lei, disporá de autonomia gerencial, orçamentária e financeira, sem prejuízo do disposto no [inciso II do § 5º do art. 165 da Constituição](#).

Parágrafo único. A empresa controlada incluirá em seus balanços trimestrais nota explicativa em que informará:

I - fornecimento de bens e serviços ao controlador, com respectivos preços e condições, comparando-os com os praticados no mercado;

II - recursos recebidos do controlador, a qualquer título, especificando valor, fonte e destinação;

III - venda de bens, prestação de serviços ou concessão de empréstimos e financiamentos com preços, taxas, prazos ou condições diferentes dos vigentes no mercado.

CAPÍTULO IX

DA TRANSPARÊNCIA, CONTROLE E FISCALIZAÇÃO

Seção I

Da Transparência da Gestão Fiscal

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

~~Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.~~

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 131, de 2009\)](#).

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009\)](#).

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009\)](#).

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009\)](#).

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a: [\(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009\)](#).

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009\)](#).

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009\)](#).

Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Parágrafo único. A prestação de contas da União conterá demonstrativos do Tesouro Nacional e das agências financeiras oficiais de fomento, incluído o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, especificando os empréstimos e financiamentos concedidos com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social e, no caso das agências financeiras, avaliação circunstanciada do impacto fiscal de suas atividades no exercício.

Seção II

Da Escrituração e Consolidação das Contas

Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

I - a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada;

II - a despesa e a assunção de compromisso serão registradas segundo o regime de competência, apurando-se, em caráter complementar, o resultado dos fluxos financeiros pelo regime de caixa;

III - as demonstrações contábeis compreenderão, isolada e conjuntamente, as transações e operações de cada órgão, fundo ou entidade da administração direta, autárquica e fundacional, inclusive empresa estatal dependente;

IV - as receitas e despesas previdenciárias serão apresentadas em demonstrativos financeiros e orçamentários específicos;

V - as operações de crédito, as inscrições em Restos a Pagar e as demais formas de financiamento ou assunção de compromissos junto a terceiros, deverão ser escrituradas de modo a evidenciar o montante e a variação da dívida pública no período, detalhando, pelo menos, a natureza e o tipo de credor;

VI - a demonstração das variações patrimoniais dará destaque à origem e ao destino dos recursos provenientes da alienação de ativos.

§ 1º No caso das demonstrações conjuntas, excluir-se-ão as operações intragovernamentais.

§ 2º A edição de normas gerais para consolidação das contas públicas caberá ao órgão central de contabilidade da União, enquanto não implantado o conselho de que trata o art. 67.

§ 3º A Administração Pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

Art. 51. O Poder Executivo da União promoverá, até o dia trinta de junho, a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior, e a sua divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso público.

§ 1º Os Estados e os Municípios encaminharão suas contas ao Poder Executivo da União nos seguintes prazos:

I - Municípios, com cópia para o Poder Executivo do respectivo Estado, até trinta de abril;

II - Estados, até trinta e um de maio.

§ 2º O descumprimento dos prazos previstos neste artigo impedirá, até que a situação seja regularizada, que o ente da Federação receba transferências voluntárias e contrate operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária.

Seção III

Do Relatório Resumido da Execução Orçamentária

Art. 52. O relatório a que se refere o [§ 3º do art. 165 da Constituição](#) abrangerá todos os Poderes e o Ministério Público, será publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre e composto de:

I - balanço orçamentário, que especificará, por categoria econômica, as:

a) receitas por fonte, informando as realizadas e a realizar, bem como a previsão atualizada;

b) despesas por grupo de natureza, discriminando a dotação para o exercício, a despesa liquidada e o saldo;

II - demonstrativos da execução das:

a) receitas, por categoria econômica e fonte, especificando a previsão inicial, a previsão atualizada para o exercício, a receita realizada no bimestre, a realizada no exercício e a previsão a realizar;

b) despesas, por categoria econômica e grupo de natureza da despesa, discriminando dotação inicial, dotação para o exercício, despesas empenhada e liquidada, no bimestre e no exercício;

c) despesas, por função e subfunção.

§ 1º Os valores referentes ao refinanciamento da dívida mobiliária constarão destacadamente nas receitas de operações de crédito e nas despesas com amortização da dívida.

§ 2º O descumprimento do prazo previsto neste artigo sujeita o ente às sanções previstas no § 2º do art. 51.

Art. 53. Acompanharão o Relatório Resumido demonstrativos relativos a:

I - apuração da receita corrente líquida, na forma definida no inciso IV do art. 2º, sua evolução, assim como a previsão de seu desempenho até o final do exercício;

II - receitas e despesas previdenciárias a que se refere o inciso IV do art. 50;

III - resultados nominal e primário;

IV - despesas com juros, na forma do inciso II do art. 4º;

V - Restos a Pagar, detalhando, por Poder e órgão referido no art. 20, os valores inscritos, os pagamentos realizados e o montante a pagar.

§ 1º O relatório referente ao último bimestre do exercício será acompanhado também de demonstrativos:

I - do atendimento do disposto no [inciso III do art. 167 da Constituição](#), conforme o § 3º do art. 32;

II - das projeções atuariais dos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos;

III - da variação patrimonial, evidenciando a alienação de ativos e a aplicação dos recursos dela decorrentes.

§ 2º Quando for o caso, serão apresentadas justificativas:

I - da limitação de empenho;

II - da frustração de receitas, especificando as medidas de combate à sonegação e à evasão fiscal, adotadas e a adotar, e as ações de fiscalização e cobrança.

Seção IV

Do Relatório de Gestão Fiscal

Art. 54. Ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 Relatório de Gestão Fiscal, assinado pelo:

I - Chefe do Poder Executivo;

II - Presidente e demais membros da Mesa Diretora ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Legislativo;

III - Presidente de Tribunal e demais membros de Conselho de Administração ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Judiciário;

IV - Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados.

Parágrafo único. O relatório também será assinado pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno, bem como por outras definidas por ato próprio de cada Poder ou órgão referido no art. 20.

Art. 55. O relatório conterá:

I - comparativo com os limites de que trata esta Lei Complementar, dos seguintes montantes:

a) despesa total com pessoal, distinguindo a com inativos e pensionistas;

b) dívidas consolidada e mobiliária;

c) concessão de garantias;

d) operações de crédito, inclusive por antecipação de receita;

e) despesas de que trata o inciso II do art. 4º;

II - indicação das medidas corretivas adotadas ou a adotar, se ultrapassado qualquer dos limites;

III - demonstrativos, no último quadrimestre:

a) do montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro;

b) da inscrição em Restos a Pagar, das despesas:

1) liquidadas;

2) empenhadas e não liquidadas, inscritas por atenderem a uma das condições do inciso II do art. 41;

3) empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa;

4) não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados;

c) do cumprimento do disposto no inciso II e na alínea *b* do inciso IV do art. 38.

§ 1º O relatório dos titulares dos órgãos mencionados nos incisos II, III e IV do art. 54 conterá apenas as informações relativas à alínea *a* do inciso I, e os documentos referidos nos incisos II e III.

§ 2º O relatório será publicado até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder, com amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico.

§ 3º O descumprimento do prazo a que se refere o § 2º sujeita o ente à sanção prevista no § 2º do art. 51.

§ 4º Os relatórios referidos nos arts. 52 e 54 deverão ser elaborados de forma padronizada, segundo modelos que poderão ser atualizados pelo conselho de que trata o art. 67.

Seção V

Das Prestações de Contas

Art. 56. As contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, referidos no art. 20, as quais receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas.

§ 1º As contas do Poder Judiciário serão apresentadas no âmbito:

I - da União, pelos Presidentes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, consolidando as dos respectivos tribunais;

II - dos Estados, pelos Presidentes dos Tribunais de Justiça, consolidando as dos demais tribunais.

§ 2º O parecer sobre as contas dos Tribunais de Contas será proferido no prazo previsto no art. 57 pela comissão mista permanente referida no [§ 1º do art. 166 da Constituição](#) ou equivalente das Casas Legislativas estaduais e municipais.

§ 3º Será dada ampla divulgação dos resultados da apreciação das contas, julgadas ou tomadas.

Art. 57. Os Tribunais de Contas emitirão parecer prévio conclusivo sobre as contas no prazo de sessenta dias do recebimento, se outro não estiver estabelecido nas constituições estaduais ou nas leis orgânicas municipais.

§ 1º No caso de Municípios que não sejam capitais e que tenham menos de duzentos mil habitantes o prazo será de cento e oitenta dias.

§ 2º Os Tribunais de Contas não entrarão em recesso enquanto existirem contas de Poder, ou órgão referido no art. 20, pendentes de parecer prévio.

Art. 58. A prestação de contas evidenciará o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições.

Seção VI

Da Fiscalização da Gestão Fiscal

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

- I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;
- II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;
- III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;
- IV - providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;
- V - destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;
- VI - cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

§ 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

- I - a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 4º e no art. 9º;
- II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;
- III - que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites;
- IV - que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei;

V - fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

§ 2º Compete ainda aos Tribunais de Contas verificar os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder e órgão referido no art. 20.

§ 3º O Tribunal de Contas da União acompanhará o cumprimento do disposto nos §§ 2º, 3º e 4º do art. 39.

CAPÍTULO X

DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 60. Lei estadual ou municipal poderá fixar limites inferiores àqueles previstos nesta Lei Complementar para as dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito e concessão de garantias.

Art. 61. Os títulos da dívida pública, desde que devidamente escriturados em sistema centralizado de liquidação e custódia, poderão ser oferecidos em caução para garantia de empréstimos, ou em outras transações previstas em lei, pelo seu valor econômico, conforme definido pelo Ministério da Fazenda.

Art. 62. Os Municípios só contribuirão para o custeio de despesas de competência de outros entes da Federação se houver:

I - autorização na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual;

II - convênio, acordo, ajuste ou congêneres, conforme sua legislação.

Art. 63. É facultado aos Municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes optar por:

I - aplicar o disposto no art. 22 e no § 4º do art. 30 ao final do semestre;

II - divulgar semestralmente:

a) (VETADO)

b) o Relatório de Gestão Fiscal;

c) os demonstrativos de que trata o art. 53;

III - elaborar o Anexo de Política Fiscal do plano plurianual, o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais da lei de diretrizes orçamentárias e o anexo de que trata o inciso I do art. 5º a partir do quinto exercício seguinte ao da publicação desta Lei Complementar.

§ 1º A divulgação dos relatórios e demonstrativos deverá ser realizada em até trinta dias após o encerramento do semestre.

§ 2º Se ultrapassados os limites relativos à despesa total com pessoal ou à dívida consolidada, enquanto perdurar esta situação, o Município ficará sujeito aos mesmos prazos de verificação e de retorno ao limite definidos para os demais entes.

Art. 64. A União prestará assistência técnica e cooperação financeira aos Municípios para a modernização das respectivas administrações tributária, financeira, patrimonial e previdenciária, com vistas ao cumprimento das normas desta Lei Complementar.

§ 1º A assistência técnica consistirá no treinamento e desenvolvimento de recursos humanos e na transferência de tecnologia, bem como no apoio à divulgação dos instrumentos de que trata o art. 48 em meio eletrônico de amplo acesso público.

§ 2º A cooperação financeira compreenderá a doação de bens e valores, o financiamento por intermédio das instituições financeiras federais e o repasse de recursos oriundos de operações externas.

Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembléias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:

I - serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23 , 31 e 70;

II - serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no *caput* no caso de estado de defesa ou de sítio, decretado na forma da Constituição.

Art. 66. Os prazos estabelecidos nos arts. 23, 31 e 70 serão duplicados no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres.

§ 1º Entende-se por baixo crescimento a taxa de variação real acumulada do Produto Interno Bruto inferior a 1% (um por cento), no período correspondente aos quatro últimos trimestres.

§ 2º A taxa de variação será aquela apurada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística ou outro órgão que vier a substituí-la, adotada a mesma metodologia para apuração dos PIB nacional, estadual e regional.

§ 3º Na hipótese do *caput*, continuarão a ser adotadas as medidas previstas no art. 22.

§ 4º Na hipótese de se verificarem mudanças drásticas na condução das políticas monetária e cambial, reconhecidas pelo Senado Federal, o prazo referido no *caput* do art. 31 poderá ser ampliado em até quatro quadrimestres.

Art. 67. O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, visando a:

I - harmonização e coordenação entre os entes da Federação;

II - disseminação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal;

III - adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal de que trata esta Lei Complementar, normas e padrões mais simples para os pequenos Municípios, bem como outros, necessários ao controle social;

IV - divulgação de análises, estudos e diagnósticos.

§ 1º O conselho a que se refere o *caput* instituirá formas de premiação e reconhecimento público aos titulares de Poder que alcançarem resultados meritórios em suas políticas de desenvolvimento social, conjugados com a prática de uma gestão fiscal pautada pelas normas desta Lei Complementar.

§ 2º Lei disporá sobre a composição e a forma de funcionamento do conselho.

Art. 68. Na forma do art. 250 da Constituição, é criado o Fundo do Regime Geral de Previdência Social, vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social, com a finalidade de prover recursos para o pagamento dos benefícios do regime geral da previdência social.

§ 1º O Fundo será constituído de:

I - bens móveis e imóveis, valores e rendas do Instituto Nacional do Seguro Social não utilizados na operacionalização deste;

II - bens e direitos que, a qualquer título, lhe sejam adjudicados ou que lhe vierem a ser vinculados por força de lei;

III - receita das contribuições sociais para a seguridade social, previstas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195 da Constituição;

IV - produto da liquidação de bens e ativos de pessoa física ou jurídica em débito com a Previdência Social;

V - resultado da aplicação financeira de seus ativos;

VI - recursos provenientes do orçamento da União.

§ 2º O Fundo será gerido pelo Instituto Nacional do Seguro Social, na forma da lei.

Art. 69. O ente da Federação que mantiver ou vier a instituir regime próprio de previdência social para seus servidores conferir-lhe-á caráter contributivo e o organizará com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial.

Art. 70. O Poder ou órgão referido no art. 20 cuja despesa total com pessoal no exercício anterior ao da publicação desta Lei Complementar estiver acima dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 deverá enquadrar-se no respectivo limite em até dois exercícios, eliminando o excesso, gradualmente, à razão de, pelo menos, 50% a.a. (cinquenta por cento ao ano), mediante a adoção, entre outras, das medidas previstas nos arts. 22 e 23.

Parágrafo único. A inobservância do disposto no *caput*, no prazo fixado, sujeita o ente às sanções previstas no § 3º do art. 23.

Art. 71. Ressalvada a hipótese do inciso X do art. 37 da Constituição, até o término do terceiro exercício financeiro seguinte à entrada em vigor desta Lei Complementar, a despesa total com pessoal dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 não ultrapassará, em percentual da receita corrente líquida, a despesa verificada no exercício imediatamente anterior, acrescida de até 10% (dez por cento), se esta for inferior ao limite definido na forma do art. 20.

Art. 72. A despesa com serviços de terceiros dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 não poderá exceder, em percentual da receita corrente líquida, a do exercício anterior à entrada em vigor desta Lei Complementar, até o término do terceiro exercício seguinte.

Art. 73. As infrações dos dispositivos desta Lei Complementar serão punidas segundo o [Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940](#) (Código Penal); a [Lei nº 1.079, de 10 de abril de](#)

[1950](#); o [Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967](#); a [Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992](#); e demais normas da legislação pertinente.

Art. 73-A. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas nesta Lei Complementar. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009\)](#).

Art. 73-B. Ficam estabelecidos os seguintes prazos para o cumprimento das determinações dispostas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e do art. 48-A: [\(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009\)](#).

I – 1 (um) ano para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009\)](#).

II – 2 (dois) anos para os Municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009\)](#).

III – 4 (quatro) anos para os Municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009\)](#).

Parágrafo único. Os prazos estabelecidos neste artigo serão contados a partir da data de publicação da lei complementar que introduziu os dispositivos referidos no caput deste artigo. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009\)](#).

Art. 73-C. O não atendimento, até o encerramento dos prazos previstos no art. 73-B, das determinações contidas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e no art. 48-A sujeita o ente à sanção prevista no inciso I do § 3º do art. 23. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009\)](#).

Art. 74. Esta Lei Complementar entra em vigor na data da sua publicação.

Art. 75. Revoga-se a [Lei Complementar nº 96, de 31 de maio de 1999](#).

Brasília, 4 de maio de 2000; 179ª da Independência e 112ª da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Pedro Malan

Martus Tavares



Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

LECOMPLEMENTAR Nº 131, DE 27 DE MAIO DE 2009

Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

Art. 1º O art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 48.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.” (NR)

Art. 2º A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 48-A, 73-A, 73-B e 73-C:

“**Art. 48-A.** Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.”

“[Art. 73-A](#). Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas nesta Lei Complementar.”

“[Art. 73-B](#). Ficam estabelecidos os seguintes prazos para o cumprimento das determinações dispostas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e do art. 48-A:

I – 1 (um) ano para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes;

II – 2 (dois) anos para os Municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes;

III – 4 (quatro) anos para os Municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes.

Parágrafo único. Os prazos estabelecidos neste artigo serão contados a partir da data de publicação da lei complementar que introduziu os dispositivos referidos no caput deste artigo.”

“[Art. 73-C](#). O não atendimento, até o encerramento dos prazos previstos no art. 73-B, das determinações contidas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e no art. 48-A sujeita o ente à sanção prevista no inciso I do § 3º do art. 23.”

Art. 3º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 27 de maio de 2009; 188º da Independência e 121º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA